

Warszawa, 2 sierpnia 2016 r.

CML/0665/08.16/AP/WŻ

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
KANCELARIA OGOLNA

Data wpływu: 2016 -08- 04 -11-

RKP-80374-2016

SEKRETARIAT
SEKRETARZA STANU
Stanisława Szwecha

2016 -08- 05

RKP-80374

L.dz
DocMan.....

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Prawa Pracy

Data wpływu: 2016 -08- 05

RUP 80374/16

2016 -08- 04

Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

DPR

Stanowisko Pani Przewodniczącej,

W odpowiedzi na pismo z 13 lipca br., nr DPR.I.02100.8.2.2016.PP, dotyczące przedstawienia opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, przesyłamy w załączeniu stanowisko wobec tego projektu, z prośbą o uwzględnienie naszych uwag.

2 kopiami na rękę

Prezydent
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

Andrzej Malinowski

Andrzej Malinowski

Załącznik: Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw.

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektu ustawy
o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych
oraz niektórych innych ustaw**

I. Ocena ogólna

W pełni popieramy potrzebę wprowadzenia zmian prawnych, których celem jest podniesienie standardów funkcjonowania rynku pracy tymczasowej. Za kluczową w tym zakresie uznajemy konieczność ograniczenia działalności podmiotów nieprzestrzegających prawa, stanowiących źródło zdarzających się patologii. Dzięki temu poprawi się bezpieczeństwo pracowników tymczasowych oraz zabezpieczone zostaną interesy legalnie działających agencji i pracodawców użytkowników. W trakcie negocjacji prowadzonych na forum Zespołu problemowego Rady Dialogu Społecznego ds. prawa pracy, a także podczas prac eksperckich w dialogu autonomicznym, byliśmy gotowi na szereg ustępstw, po to, aby zrealizować zamierzone cele. Jednocześnie podtrzymujemy swoje poparcie dla propozycji, które zostały wówczas zaakceptowane zarówno przez stronę pracodawców, jak i stronę związkową. Pozytywnie postrzegamy fakt, iż są one uwzględnione w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, przygotowanym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Nasze zastrzeżenia wywołują jednak rozwiązania wykraczające poza ustalenia podjęte przez partnerów społecznych. Z uwagi na to, że organizacje pracodawców oceniły je negatywnie i nie były one przedmiotem dalszych prac, nieuzasadnione jest włączenie ich do projektowanej regulacji. Byłoby to sprzeczne z ideą dialogu oraz dotychczasowymi zapewnieniami przedstawicieli resortu rodziny, pracy i polityki społecznej. Dlatego wnioskujemy o odstępianie od tych propozycji w planowanej nowelizacji.

Jednocześnie zwracamy uwagę na to, że ujęte w projekcie zmiany zmierzające do ograniczenia możliwości wykorzystywania pracy tymczasowej będą miały swoje negatywne konsekwencje zarówno dla pracodawców użytkowników, agencji, jak i pracowników tymczasowych. Elastyczność związana z pracą tymczasową ma bowiem istotne znaczenie dla współczesnych firm, które muszą sprostać rosnącej konkurencji. Nie można również zapominać o tym, że ta forma zatrudnienia jest szczególnie ważna w kontekście aktywizacji zawodowej i spadku bezrobocia. Z powyższych względów przedstawiony przez ministerstwo projekt budzi nasze zastrzeżenia.

II. Uwagi szczegółowe

Zmiana ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych

1. Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 20 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, agencja pracy tymczasowej (dalej: APT) będzie mogła skierować danego pracownika tymczasowego do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz jednego (danego) pracodawcy użytkownika przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy, w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy. Zmiana ta ma na celu ograniczenie zjawiska permanentnego wykonywania pracy przez pracowników tymczasowych na rzecz i pod kierownictwem tego samego pracodawcy użytkownika. Należy zaznaczyć, iż takie rozwiązanie oznacza powiązanie pracownika tymczasowego z samym pracodawcą użytkownikiem, a nie jak było to dotychczas w praktyce – z agencją pracy tymczasowej.

Zwracamy uwagę na to, że proponowana zmiana będzie miała zasadnicze znaczenie dla branży agencji pracy tymczasowej w Polsce. Spowoduje ona nowe problemy, na trudnym dla pracodawców rynku pracy. Obecnie szeroko rozpowszechnioną praktykę stanowi utrzymywanie pracownika tymczasowego u tego samego pracodawcy użytkownika za pośrednictwem różnych, często powiązanych ze sobą kapitałowo agencji. Dlatego, w naszej ocenie kluczowe jest odpowiednie ukształtowanie przepisów przejściowych w tym zakresie. Muszą one uwzględniać ideę pracy tymczasowej, jako atypowej formy zatrudnienia, a także interesy gospodarcze branży i pracodawców użytkowników.

2. W kontekście proponowanej zmiany ograniczającej wykorzystywanie pracy tymczasowej podtrzymujemy nasz postulat dotyczący możliwości wydłużenia zatrudnienia u jednego pracodawcy użytkownika do 24 miesięcy wyłącznie w odniesieniu do umów o pracę, a także w przypadku grup osób defaworyzowanych na rynku pracy. Odnosi się to przykładowo do osób długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych lub kobiet powracających na rynek pracy po przerwie związanej z macierzyństwem. Taką propozycję w toku negocjacji zgłosiła strona pracodawców, a jej celem było promowanie umów o pracę i ograniczenie stosowania kontraktów cywilnoprawnych, a także poprawa sytuacji osób, mających trudności ze znalezieniem zatrudnienia. W kontekście powyższych argumentów, niezaakceptowanie tego rozwiązania ze strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jest dla nas niezrozumiałe.
3. Nasze zastrzeżenia wywołuje zaproponowane w projekcie uchylenie art. 13 ust 3 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Zgodnie z tym przepisem do umowy o pracę zawartej z pracownikiem tymczasowym nie stosuje się art. 177 § 3 Kodeksu pracy. Stanowi on, że umowa o pracę zawarta na czas określony albo na okres próbny przekraczający jeden miesiąc, która uległaby rozwiązaniu po upływie trzeciego miesiąca ciąży, ulega przedłużeniu

do dnia porodu. Należy zaznaczyć, iż wyłączenie tego przepisu spod regulacji dotyczącej pracy tymczasowej było uzasadnione specyfiką tej atypowej i elastycznej formy zatrudnienia. Odmienność ta wynika ze stosunku trójstronnego (pomiędzy agencją pracy tymczasowej, pracodawcą użytkownikiem i pracownikiem tymczasowym) oraz ograniczeń dotyczących okresu skierowania do pracy na rzecz pracodawcy użytkownika.

-Zwracamy uwagę na to, że wprowadzenie proponowanej zmiany może doprowadzić do obciążania APT kosztami dalszego zatrudnienia pracownicy do dnia porodu, pomimo tego, iż kontrakt zatrudnieniowy u pracodawcy użytkownika już się zakończył. Przypominamy, że pracownik tymczasowy może wykonywać pracę tylko na rzecz wskazanego uprzednio w umowie o pracę pracodawcy użytkownika, a zatem nie ma możliwości prawnej wymuszenia dalszego zatrudnienia. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych agencja ustala z pracodawcą użytkownikiem przewidywany okres wykonywania pracy tymczasowej. Z kolei pracodawca użytkownik posiada prawo zrezygnowania z pracy pracownika tymczasowego w każdym momencie z zachowaniem okresu wypowiedzenia umowy (art. 18 ust. 2 ustawy). Proponowana zmiana doprowadziłaby zatem do sytuacji dalszego trwania stosunku pracy bez możliwości faktycznego świadczenia pracy.

Analizując projektowane rozwiązania trudno oprzeć się wrażeniu, że państwo po raz kolejny próbuje niejako „przerzucić” na pracodawców obciążenia, również te finansowe, związane z polityką prorodzinną. Z naszych wstępnych wyliczeń wynika, iż taka zmiana przepisów oznacza koszty rzędu ok. 300 mln zł miesięczne. Obawiamy się, że zaproponowana regulacja – wbrew intencji jej autorów – nie przyczyni się do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy. Efekt tych zmian może być wręcz odwrotny. Istnieje bowiem ryzyko, iż pracodawcy będą niechętnie zatrudniać młode kobiety – czy to w ramach pracy tymczasowej, czy na podstawie umowy o pracę na czas określony w celu zastępstwa. Należy bowiem zauważyć, że projektowana regulacja uchyla również art. 177 § 3¹ k.p., co oznacza obowiązek przedłużania do dnia porodu także umów na czas określony zawartych w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności. Z naszych szacunków wynika, że spośród 707 tys. pracowników tymczasowych, 302 tys. stanowią kobiety (do 44 r. życia). Tak duży odsetek kobiet zatrudnionych w tej branży wyróżnia Polskę na tle innych państw UE. Trzeba również podkreślić, że w przypadku kobiet praca tymczasowa nierzadko stanowi formę zdobycia nowych kwalifikacji czy powrotu na rynek pracy po przerwie związanej z macierzyństwem.

Powyższe argumenty podnosiliśmy także w negocjacjach prowadzonych w ramach Rady Dialogu Społecznego. Propozycja przedłużania umów do dnia porodu w przypadku pracy tymczasowej była bowiem dyskutowana przez partnerów społecznych podczas prac nad przedmiotową nowelizacją. Należy jednak zaznaczyć, iż z uwagi na rozbieżne

stanowiska strony pracodawców i strony pracowników nie osiągnięto w tej kwestii porozumienia. Tym samym zaproponowana regulacja wykracza poza zakres ustaleń podjętych przez organizacje pracodawców oraz centrale związkowe i nie powinna zostać uwzględniona w projekcie przygotowanym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jednocześnie podtrzymujemy propozycję zgłoszoną w toku negocjacji przez stronę pracodawców dotyczącą zmiany art. 30 Ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Zakłada ona wprowadzenie kolejnego wyjątku w postaci przysługiwania zasiłku macierzyńskiego, gdy ubezpieczenie ustało w okresie ciąży w przypadku pracownic tymczasowych, których stosunek pracy uległ rozwiązaniu po upływie 3 miesiąca ciąży.

Konkludując, proponowaną zmianę uznajemy za sprzeczną z ideą pracy tymczasowej i nieodpowiadającą specyfice tej atypowej formy zatrudnienia. Ponadto wiąże się ona z nadmiernym obciążeniem po stronie APT, związanym z ryzykiem ponoszenia kosztów zatrudnienia pracownicy, która faktycznie nie będzie świadczyła pracy. Co więcej, projektowane rozwiązanie może negatywnie wpłynąć na sytuację kobiet na rynku pracy. Z uwagi na powyższe postulujemy odstąpienie od zaproponowanej w projekcie zmiany na rzecz odpowiedniej nowelizacji przepisów ubezpieczeniowych.

4. Nasze wątpliwości budzi treści zaproponowanego art. 26 ust 2 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Zgodnie z nim, na APT zostanie nałożony obowiązek wydania osobie skierowanej do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego zaświadczenia potwierdzającego okres wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika. Przy czym, zaświadczenie to musiałoby zostać wydawane w dniu zakończenia wykonywania pracy tymczasowej przez taką osobę. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasową praktykę związaną z wystawianiem świadectw pracy, zasadne jest umożliwienie wydania ww. zaświadczenia w terminie późniejszym niż dzień zakończenia wykonywania pracy. Dlatego proponujemy, w odniesieniu do zaświadczeń, wprowadzenie regulacji analogicznej, jak w przypadku świadectw pracy, zawartej w art. 18a ust. 3 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Zgodnie z tym przepisem agencja pracy tymczasowej, nie później niż w terminie kolejnych 7 dni, przesyła albo doręcza świadectwo pracy pracownikowi tymczasowemu lub osobie upoważnionej przez niego na piśmie do odebrania świadectwa pracy. Zaproponowane rozwiązanie umożliwi APT realizację nałożonego na nie nowego obowiązku dotyczącego wydawania zaświadczeń, stanowiących *de facto* substytut świadectwa pracy.
5. Należy również zauważyć, że w projekcie zawarto dodatkowy obowiązek nałożony na pracodawcę użytkownika. Jest nim konieczność poinformowania agencji na piśmie o fakcie niewystępowania okoliczności uniemożliwiających rozpoczęcie pracy tymczasowej w warunkach, o których mowa w art. 8 pkt 3 ustawy. Projektowana zmiana przyczyni się do

zwiększenia obciążeń po stronie pracodawcy użytkownika, dlatego postulujemy niewłączenie nowego punktu 3 do art. 9 ust. 3 przedmiotowej ustawy.

Zmiana ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

6. W naszej ocenie ponownego rozważenia wymaga zwarta w projekcie propozycja dotycząca wymaganych gwarancji finansowych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 19aa ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, agencja zatrudnienia świadcząca lub zamierzająca świadczyć usługę pracy tymczasowej musiałaby posiadać zabezpieczenie zobowiązań finansowych, w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, w wysokości 25-krotności przeciętnego wynagrodzenia, przez cały okres posiadania wpisu do rejestru. Przedstawiona propozycja nie uwzględnia jednak postulatu strony pracodawców zgłoszonego w toku negocjacji na forum Rady Dialogu Społecznego dotyczącego zwolnienia z obowiązku posiadania gwarancji agencji, których roczny obrót jest niższy niż 1 200 000 zł. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie proporcjonalności regulacji poprzez wyłącznie spod obowiązku posiadania gwarancji podmiotów działających na mniejszą skalę. W ten sposób nie zostałby zablokowany dostęp do rynku dla nowych agencji oraz utrzymana będzie na nim konkurencja.

Naszym zdaniem należy również rozważyć zwolnienie z obowiązku posiadania gwarancji w okresie, kiedy usługi pracy tymczasowej nie są świadczone. Uznajemy za zasadne powiązanie konieczności posiadania gwarancji ze świadczeniem usług pracy tymczasowej, a nie z samym faktem pozostawania w Krajowym Rejestrze Agencji Zatrudnienia. Ponadto, ze względu na potrzebę dostosowania oferty na rynku finansowym do zmian w zakresie gwarancji dla APT celowe jest wprowadzenie dla przepisów regulujących tę tematykę dłuższego niż 3 miesięczny okresu *vacatio legis*.

7. W odniesieniu do projektowanego art. 19ah ust. 1 pkt 2 wnosimy o wydłużenie terminów na przekazywanie marszałkowi województwa odpisów zobowiązań finansowych. Zamiast sformułowania „nie później niż 14 dni przez upływem obowiązywania poprzedniego zabezpieczenia”, proponujemy: „w ciągu 30 dni po dacie wygaśnięcia poprzedniego zobowiązania”. Analogiczny 30-dniowy termin obowiązywałby również w przypadku wykorzystania w całości lub w części przez agencję zabezpieczenia zobowiązań finansowych. Zwracamy uwagę na to, że termin określony jako „14 dni przed” oznacza, iż dany podmiot ponosiłby w tym okresie podwójne koszty. Ponadto każde przedsiębiorstwo ma prawo do zmiany banku lub ubezpieczyciela, a w omawianym przypadku to prawo zostałoby ograniczone. Co więcej, ze względu na ewentualne problemy administracyjne po stronie instytucji finansowych realizacja nałożonego na agencje obowiązku mogłaby w praktyce okazać się nierealna. Wydłużenie tych terminów jest również zasadne z uwagi na

wysoką karę grzywny przewidzianą za ich niedochowanie – nie niższą niż 100 000 zł (projektowany art. 121d ust. 1).

8. W naszej opinii należy rozważyć pewną modyfikację proponowanego brzmienia art. 19f ust. 1 pkt 4. Zgodnie z tym przepisem agencja zatrudnienia miałaby obowiązek przekazania informacji o zrzeszeniu w związku branżowym. Rozwiązanie to ma celu promowanie idei koalicji oraz konsolidacji przedsiębiorstw w ramach tego sektora gospodarki. Stanowiłoby także rękojmię standardów świadczenia usług w obszarze pracy tymczasowej przez daną agencję. Proponujemy jednak uzupełnienie przedstawionej regulacji poprzez wprowadzenie obowiązku wskazywania nazwy związku branżowego, w którym dana agencja jest zrzeszona, a także reprezentatywnej organizacji pracodawców, jeśli do takiej ona należy.
9. W związku z projektowanym art. 19ia ust. 1 dotyczącym prowadzenia przez marszałka województwa wykazu przedsiębiorców zagranicznych prowadzących na terytorium RP działalność w zakresie pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego lub pracy tymczasowej proponujemy, aby był on również dostępny w Krajowym Rejestrze Agencji Zatrudnienia.
10. Naszym zdaniem projektowane przepisy art. 121 ust. 1 i art. 121d ust. 1 stanowią *de facto* podwójne karanie agencji za to samo przewinienie. Wprawdzie dokonano formalnego rozdzielania rodzaju naruszeń – na brak wpisu do rejestru i brak posiadania gwarancji finansowych, to jednak są one ze sobą powiązane. Oczywistym jest bowiem, że podmiot niewpisany do rejestru, nie będzie również posiadał wymaganych gwarancji, dlatego należy zmodyfikować w tym zakresie projektowaną regulację.

Przepisy przejściowe i wejście w życie ustawy

11. Należy także zwrócić uwagę na sprzeczność między treścią art. 7 projektu a uzasadnieniem tego przepisu (s. 23 lit. c), co może wpływać na jego interpretację. Zgodnie z projektowanym brzmieniem agencja pracy tymczasowej w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji miałaby przekazać pracownikom tymczasowym, których umowy o pracę trwają – w formie pisemnej informacje umożliwiające pracownikowi tymczasowemu bezpośredni kontakt z przedstawicielami agencji pracy tymczasowej. W naszej ocenie zastosowanie pisemnej informacji jest wystarczające. Tymczasem w uzasadnieniu do projektu jest mowa o obowiązku zamieszczenia tych informacji w umowach o pracę. Oznacza to, że zmiana miałaby nastąpić w drodze podpisania przez strony aneksu. Odmowa podpisania aneksu przez pracownika uniemożliwiłaby zrealizowanie obowiązku informacyjnego, stąd też zasadne jest zastosowanie jednostronnej informacji, co powinno być jasno określone w przepisie, jak również znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu. Ponadto w odniesieniu do przedmiotowego obowiązku informacyjnego proponujemy rozważenie

możliwości jego realizacji również w formie elektronicznej. Byłaby to forma fakultatywna, dopuszczalna obok standardowej pisemnej, o której stanowi ww. przepis. Takie rozwiązanie odpowiadałoby promowanej idei digitalizacji oraz ograniczania biurokracji w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

12. Zgodnie z art. 11-13 projektowanej ustawy przepisy przejściowe zostały ukształtowane wedle zasady, iż prawo nie działa wstecz. Wynika z nich, że okresy wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umów o pracę albo umów prawa cywilnego, trwających w dniu wejścia w życie ustawy, przypadające od tego dnia wlicza się do łącznego okresu skierowania do wykonywania pracy tymczasowej albo korzystania z takiej pracy u danego pracodawcy użytkownika. Należy jednak zaznaczyć, iż zgodnie z taką propozycją umowy z pracownikami zawarte pod rządem dotychczasowych przepisów będą w zakresie czasu ich trwania, wykraczającego poza datę wejścia w życie ustawy, wliczane do limitów świadczenia pracy na rzecz danego pracodawcy użytkownika. W naszej ocenie zasadne jest więc rozważenie modyfikacji przepisów przejściowych w ten sposób, aby nowe zasady dotyczyły umów o pracę i umów cywilnoprawnych z pracownikami tymczasowymi zawieranych od dnia wejścia w życie nowelizacji.
13. Ze względu na zakres zmian i ich znaczenie dla rynku pracy tymczasowej, w tym dla 6,5 tys. podmiotów działających w branży zatrudniających ponad 700 tys. pracowników, zwracamy uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiednio długiego okresu *vacatio legis* dla projektowanej nowelizacji. W toku prac w ramach Rady Dialogu Społecznego ustalono, że przygotowywane zmiany nie wejdą w życie wcześniej niż 1 stycznia 2017 r. Należy jednak zaznaczyć, iż uzgodnienie to miało miejsce wiosną br. Zatem przewidziany w projekcie 3 miesięcy okres *vacatio legis* na ten moment należy uznać za niewystarczający, dlatego postulujemy jego wydłużenie co najmniej do 1 kwietnia 2017 r.