



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES

Tomasz Dobrowolski

RCL.DPPRI.550.20/2016
Dot.:DPR.I.02100.8.2.2016.PP

Warszawa, dnia 02 sierpnia 2016 r.



Pani

Elżbieta Rafalska

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 lipca 2016 r., przy którym przekazano *projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw* uprzejmie informuję, że Rządowe Centrum Legislacji zgłasza następujące uwagi do tego projektu.

1. Obecnie obowiązujący art. 9 ust. 2 *ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* (Dz. U. z 2016 r, poz. 360) stanowi, iż pracodawca użytkownik informuje agencję pracy tymczasowej na piśmie o wynagrodzeniu za pracę, która ma być powierzona pracownikowi tymczasowemu, określonym w przepisach o wynagrodzeniu obowiązujących u pracodawcy użytkownika oraz o warunkach wykonywania pracy tymczasowej w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa i higieny pracy. W zmienianym pkt 1 tego przepisu oraz dodawanym art. 9a nakłada się na pracodawcę użytkownika obowiązek przedstawienia agencji tymczasowej treści tych przepisów (do wglądu). Obowiązek ten zaistnieje na wniosek agencji przed zawarciem umowy o pracę oraz w czasie jej trwania (przy każdej zmianie przepisów). W ocenie Rządowego Centrum Legislacji o ile, informowanie agencji pracy tymczasowej, która jest profesjonalnym podmiotem zajmującym się zatrudnianiem pracowników tymczasowych, o wewnętrznych przepisach o wynagrodzeniu obowiązujących u pracodawcy użytkownika można uznać za zasadne, o tyle przedstawianie do wglądu treści przepisów o wynagrodzeniu obowiązujących u pracodawcy użytkownika mających charakter powszechnie obowiązujący, ze względu

na szeroką dostępność tych aktów, wydaje się zbędne. W związku z tym przepis ten wymaga doprecyzowania.

2. *Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* została podzielona na 5 rozdziałów, z czego rozdział II dotyczy zasad zatrudniania pracowników tymczasowych i kierowania tych pracowników do wykonywania pracy tymczasowej, a rozdział III kierowania do pracy tymczasowej osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej. Tymczasem przedłożony projekt burzy tę konstrukcję, wprowadzając do rozdziału II szereg regulacji które dotyczą jednych i drugich podmiotów. Dlatego też, w rozdziale II powinny znaleźć się regulacje dotyczące jedynie pracowników tymczasowych, natomiast w rozdziale III – jedynie osób niebędących pracownikami.
3. Wątpliwości budzi propozycja dodania ust. 1a do art. 13 *ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, w którym wskazano, że w umowie o pracę zawiera się informacje umożliwiające pracownikowi tymczasowemu bezpośredni kontakt z przedstawicielami agencji pracy tymczasowej, dotyczące adresu miejsca kontaktu, numeru telefonu oraz adresu poczty elektronicznej, a także dni i przedziału godzinowego, w których możliwy jest taki kontakt.

Umowa o pracę stanowi podstawową formę nawiązania stosunku pracy i jest zgodnym oświadczeniem woli, zobowiązującym pracownika do świadczenia pracy a pracodawcę do jego zatrudnienia za wynagrodzeniem. Umowa o pracę charakteryzuje strony umowy, zakres praw i obowiązków stron oraz zawiera wszystkie niezbędne elementy opisujące dany stosunek pracy. W przypadku umowy o pracę tymczasową, ze względu na szczególny charakter powiązań pomiędzy agencją pracy tymczasowej, pracodawcą użytkownikiem a pracownikiem tymczasowym, może ona ulegać pewnym modyfikacjom, jednakże w ocenie Rządowego Centrum Legislacji nie wydaje się właściwe wpisywanie do umowy o pracę takich informacji jak dni i przedział godzinowy, w których możliwy jest kontakt pomiędzy agencją a pracownikiem. Do rozważenia pozostaje np. dołączanie do umowy o pracę informacji zawierającej ww. elementy podobnie do regulacji zawartej w przepisie przejściowym – art. 7 projektu.
4. Do *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. z 2016 r. poz. 645, z późn. zm.) w przypadku agencji zatrudnienia, projektodawca wprowadza instytucję zabezpieczenia zobowiązań finansowych

(dodawane art. 19aa-ai). Nie kwestionując konieczności wprowadzenia tych rozwiązań, na ich tle rodzi się jednak kilka wątpliwości:

- a) w art. 19 ah wprowadzono obowiązek dla agencji zatrudnienia świadczącej usługę pracy tymczasowej do przedłożenia marszałkowi województwa odpisu pierwszego zabezpieczenia zobowiązań finansowych nie później niż 30 dni od dnia wpisu do rejestru; dodatkowo w art. 19ai wskazano, iż w przypadku gdy odpisy zabezpieczenia zobowiązań finansowych, o którym mowa w art. 19aa ust. 1, są sformułowane w języku obcym, dołącza się także ich tłumaczenie na język polski dokonane przez tłumacza przysięgłego. Jednocześnie, w zmienianym art. 18m ust. 1 pkt 6 wprowadzono kompetencję dla marszałka województwa do wykreślenia, w drodze decyzji, podmiotu wpisanego do rejestru w przypadku nieusunięcia przez podmiot, w wyznaczonym terminie, naruszeń warunków prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w tych przepisach. Na tle tak zakreślonego, projektowanego stanu prawnego rodzi się pytanie, czy ustanowienie zabezpieczenia zobowiązań finansowych nie powinno być jedną z przesłanek wpisu do rejestru, a nieprzedstawienie dokumentów potwierdzających jego ustanowienie – skutkować odmową wpisu (jak w art. 18l). Tym bardziej, że w przypadku przedsiębiorcy zagranicznego potwierdzenie zabezpieczenia zobowiązań finansowych jest przedstawiane przed rozpoczęciem działalności (art 19i ust. 4 ustawy). O odmiennym (nierównym) potraktowaniu tych podmiotów może świadczyć również regulacja przejściowa zaproponowana w art. 20 projektu, która podmiotów zagranicznych nie dotyczy.
 - b) w uzasadnieniu projektu należy szczegółowo omówić kwestię ograniczenia - w art. 19ae ust. 1 ustawy - łącznej kwoty wypłaconych środków dla uprawnionej osoby, w przypadku wypłaty świadczeń na zaspokojenie roszczeń pracowniczych ze środków zabezpieczenia zobowiązań finansowych, do kwoty jedynie minimalnego wynagrodzenia za pracę.
5. W dodawanym art. 18o ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazano, iż marszałek województwa sprawdza za pośrednictwem systemów teleinformatycznych na koniec kwartału, czy agencja zatrudnienia świadcząca usługę pracy tymczasowej ma w tym okresie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, o ile była obowiązana do ich opłacania. Na tym tle, wyjaśnienia wymaga, czy marszałek województwa posiada

możliwości (organizacyjne/prawne) do „wglądu” w stan tych zaległości, zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963), a ponadto dlaczego przepis ten ogranicza się jedynie do zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne skoro, – zgodnie z art. 19 ustawy podmiot zamierzający wykonywać ww. usługi nie powinien posiadać zaległości również z tytułu podatków, składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o ile był obowiązany do ich opłacania. Tym bardziej, że art. 18 projektu ustawy będący przepisem przejściowym zawiera regulacje dotyczące obowiązku składania przez agencje zatrudnienia marszałkowi województwa comiesięcznych zaświadczeń dotyczących wszystkich ww. zaległości.

6. W dodawanym art. 19f ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* wskazano, iż agencja zatrudnienia ma obowiązek przedstawiania marszałkowi województwa informacji o działalności agencji zatrudnienia w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku za rok poprzedni zawierającej (obok innych informacji) informację o zrzeszeniu agencji zatrudnienia w związkach branżowych. Dodatkowo ust. 2 tego przepisu stanowi, iż w przypadku konieczności zmiany informacji o działalności agencji zatrudnienia, o której mowa w ust. 1, agencja zatrudnienia przedstawia marszałkowi województwa zmienioną informację w terminie do dnia 1 marca danego roku. Przekazanie ww. informacji niezgodnej ze stanem faktycznym – na mocy art. 18m ust. 1 pkt 7 ustawy, w brzmieniu projektowanym – skutkuje wykreśleniem z rejestru. Zdaniem Rządowego Centrum Legislacji, biorąc pod uwagę art. 58 ust. 1 Konstytucji RP gwarantujący wolność zrzeszania się, jej art. 51 ust. 2 stanowiący iż władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, regulacja przewidziana w omawianym art. 19f ust. 1 pkt 4 wymaga szczególnego uzasadnienia. Natomiast sankcja – wykreślenie z rejestru – za niepoinformowanie o przynależności do związku branżowego czy o zmianie tej przynależności w kontekście wyżej cytowanych przepisów Konstytucji RP

budzi zasadnicze zastrzeżenia. Jednakże pełna ocena proponowanych regulacji będzie mogła nastąpić po przedstawieniu szczegółowego uzasadnienia w omawianym zakresie.

7. W dodawanym art. 85a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzono regulacje dotyczące kierowania cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bezpośrednio do podmiotów prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polski. W przepisie tym wskazano zarówno obowiązki agencji zatrudnienia, jak i wymogi dotyczące zawieranych umów czy przekazywanych informacji. Zdaniem Rządowego Centrum Legislacji przepis ten powinien być skorelowany terminologicznie z innymi przepisami ustawy (szczególnie z przepisami art. 85, który dotyczy zatrudniania za granicą) oraz - ze względu na podobieństwo zakresu regulacji - powinien on być podobny treściowo. Jako przykład należy tu wskazać obowiązek przekazania cudzoziemcowi egzemplarza zawartej umowy (podczas gdy, w art. 85 zabrakło takiej regulacji).
8. W art. 6 projektu ustawy, dotyczącym stosowania art. 9a ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych po wejściu w życie ustawy, należy wykreślić wyrazy „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” gdyż przepis art. 9a jest przepisem nowym i nie ma on innego brzmienia, niż to nadane niniejszą ustawą.
9. Przeredagowania wymaga art. 10 projektu ustawy, gdyż nie wynika z niego aby dotyczył on – jaki należy sądzić - art. 18a ust. 1a ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.
10. Przepis art. 20 projektu stanowi, iż agencja zatrudnienia świadcząca lub zamierzająca świadczyć usługę pracy tymczasowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy jest obowiązana do przekazania marszałkowi województwa odpisu zabezpieczenia zobowiązań finansowych, o którym mowa w art. 19aa ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy. Zatem do istniejących agencji po 3 miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy znajdzie zastosowanie nowa regulacja art. 19aa i następne ustawy. Zważywszy na to, iż agencje te zatrudniają pracowników (a więc podejmują zobowiązania) na okresy dłuższe niż 3 miesiące regulacja ta może narazić się na zarzut niezgodności z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od nakazu ustanowienia

"odpowiedniej" *vacatio legis*, konstytucja wymaga też, aby sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny (orzeczenie TK sygn. akt K 5/96). Dlatego należy rozważyć wydłużenie terminu wskazanego w art. 20 projektu.

11. W uzasadnieniu, na stronie 23, należy skorygować informację jakoby przepisy przejściowe projektu zobowiązywały do zamieszczania w umowie o pracę trwającej w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy informacji umożliwiającej pracownikowi tymczasowemu bezpośredni kontakt z przedstawicielami agencji pracy tymczasowej (taka informacja byłaby zamieszczana w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy). Z przepisu art. 7 projektu wynika, co należy uznać za właściwe rozwiązanie, że pracownikowi przekazuje się informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1a *ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, a nie modyfikuje się zawarte już umowy.
12. Projekt ustawy wymaga poprawy od względem legislacyjnym i redakcyjnym. Uwagi w tym zakresie zostaną przekazane na kolejnym etapie prac legislacyjnych.

Tomasz Dobrowolski
Wiceprezes
Rządowego Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Joanna Knapińska