



PRACA POLSKA 2010

Raport został przygotowany przez
Biuro Eksperckie
Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
we współpracy z ekspertami związkowymi

SPIS TREŚCI

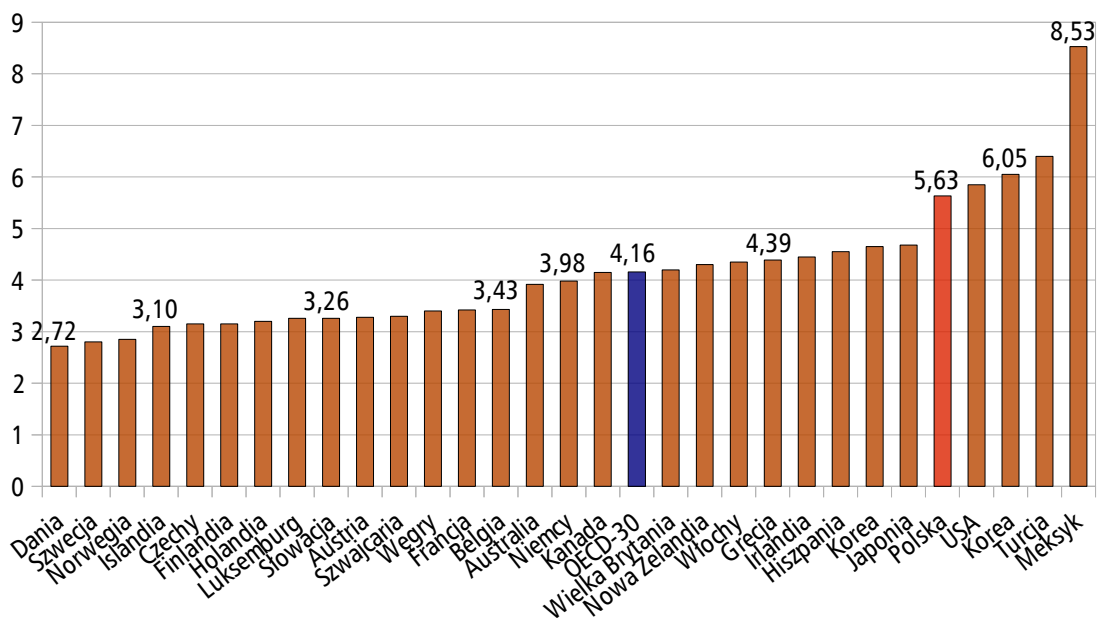
I.	POZIOM ŻYCIA I WYNAGRADZANIA PRACOWNIKA W POLSCE (<i>Sylvia Szczepańska, Marzena Podolska-Bojarska, Bartłomiej Rzeźnik</i>).....	5
	1. Rozwarstwienie społeczne.....	5
	2. Polityka wynagradzania	7
II.	POZIOM FINANSOWANIA NIEKTÓRYCH USŁUG NIEPUBLICZNYCH.....	14
	ZDROWIE (<i>Katarzyna Zimmer-Drabczyk</i>)	14
	1. Poprawa bezpieczeństwa zdrowia priorytetem Unii Europejskiej.	14
	2. Wydatki na zdrowie w wybranych krajach europejskich.	15
	3. Zdrowie publiczne – dobro czy towar?	16
	4. Pracownicy ochrony zdrowia.	22
	OŚWIATA (<i>Wojciech Jaranowski</i>)	29
	1. Finansowanie oświaty.....	29
	2. Zarządzanie oświatą	29
	3. Warunki pracy nauczycieli	29
	4. Sytuacja płacowa pracowników administracji i obsługi w oświacie	31
III.	UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE (<i>dr Marcin Zieleniecki</i>)	34
	1. Dokończenie reformy emerytalnej?	34
	2. Konieczna ochrona aktywów zarządzanych przez OFE	35
	3. Deficyt FUS.....	35
	4. Emerytury w Trybunale Konstytucyjnym.	37
IV.	PROPOZYCJE LEGISLACYJNE (<i>Ewa Podgórska-Rakiel, dr Krzysztof Woźniewski, Michał Kozicki, Barbara Surdykowska, Anna Reda</i>).....	38
	1. Propozycje zmierzające do poprawy sytuacji zatrudnionych.....	38
	2. Wzmocnienie dialogu społecznego.....	47
	3. Inne.	49

1. Rozwarstwienie społeczne

Jednym z najpoważniejszych problemów naszych czasów jest postępujące zubożenie społeczeństwa, jak również poszerzanie się obszarów biedy. W Polsce dodatkowym problemem jest pogłębiające się rozwarstwienie społeczeństwa, czyli różnicy pomiędzy dochodami najbiedniejszych a dochodami najbogatszych mieszkańców danego kraju.

Wskaźnikiem, który w najbardziej obrazowy sposób pokazuje rozwarstwienie społeczne jest stosunek dochodów osób najbogatszych do najbiedniejszych (dochody osób z 9 grupy decylowej do dochodów osób z 1 grupy decylowej). Polska (wraz z USA, Koreą, Turcją i Meksykiem) należy do grupy państw, w których rozwarstwienie jest najwyższe spośród 30 krajów OECD.

Wykres 1. Poziom rozwarstwienia społecznego*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

*Dane OECD - odnoszą się do połowy lat 2000

Tabela 1. Zagrożenie ubóstwem rodzin w Polsce

Rodzina	Minimum egzystencji* w 2008 roku	Ustawowa granica ubóstwa** (351 zł na osobę w rodzinie)	Procent znajdujący się poniżej ustawowej granicy ubóstwa
Bez dzieci na utrzymaniu	690,5 zł	702 zł	1,5 %
Z 1 dzieckiem na utrzymaniu	1091,8 zł	1053 zł	2,9 %
Z 2 dziećmi na utrzymaniu	1402 zł	1404 zł	8,6 %
Z 3 dziećmi na utrzymaniu	1804,7 zł	1755 zł	20,7 %
Z 4 dziećmi i więcej na utrzymaniu	-	-	37,8 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPISS oraz GUS

*Minimum egzystencji ustalane przez IPISS uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być rozłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

** Kwota, która zgodnie z ustawą uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

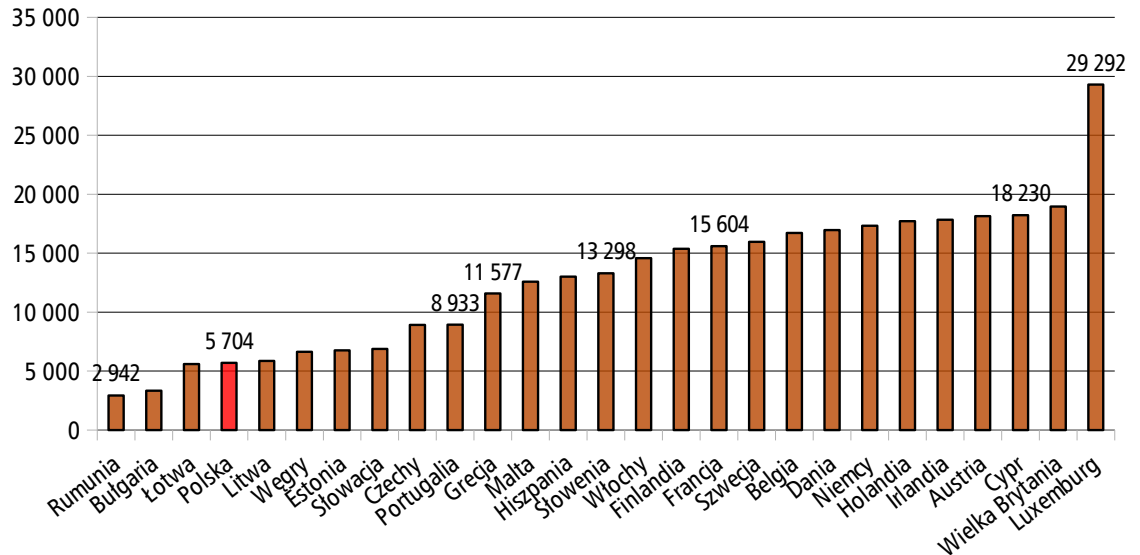
Jak wynika z powyższej tabeli aktualnie obowiązująca ustawowa granica ubóstwa jest na poziomie minimum egzystencji liczonego dla 2008 roku. Rezygnacja Rządu z powodu oszczędności budżetowych z podniesienia zgodnie z ustawą w roku 2009 progów uprawniających do pomocy społecznej oznacza, że następna waloryzacja dokonana zostanie dopiero w 2012 roku, a w tym czasie minimum egzystencji będzie stale wzrastało. Spowoduje to, że liczba rodzin żyjących poniżej minimum egzystencji będzie stale wzrastać. Zgodnie z opiniami ekspertów należy podkreślić, że dla celów pomocy społecznej istotnym kryterium powinna być wysokość minimum egzystencji. Zarówno próg dochodowy uprawniający do udzielanej pomocy nie może być niższy niż wartość tego koszyka.

W przeciwnym razie zasiłki z pomocy społecznej nie zapewniają standardu koniecznego do przeżycia.

Najbardziej obrazowym porównaniem jednak porównanie dochodów do dyspozycji pomiędzy różnymi krajami UE, co pokazuje poniższy wykres. Mediana oznacza wartość, która dzieli badaną populację dokładnie na połowę. Natomiast PPS jest miarą dochodu uwzględniającą różnice w kosztach utrzymania w poszczególnych krajach oraz siłę nabywczą pieniądza. Czyli w Polsce 50% społeczeństwa miało w 2007 roku dochód do dyspozycji poniżej

5 704 PPS, natomiast 50% społeczeństwa ma dochód do dyspozycji powyżej 5 704 PPS. Biedniejsi od Polaków są jedynie obywatele Rumunii, Bułgarii oraz Łotwy.

Wykres 2. Mediana dochodu do dyspozycji w PPS, 2007



Oprac. własne na podstawie „Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010” EUROSTAT 2010

2. Polityka wynagradzania

Wynagrodzenia w krajach europejskich są ustalane według zasad zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej oraz Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej (ZEKS). 10 czerwca 1997 roku Polska ratyfikowała ZEKS, w której rządy-sygnatariusze, a więc Polska również, zdecydowali się podjąć wspólnie wszelkie wysiłki na rzecz podnoszenia poziomu życia i popierania dobrobytu społecznego. ZEKS mówi między innymi, iż każdy będzie miał możliwość zarabiać na życie w dowolnie wybranym zawodzie; wszyscy pracownicy mają prawo do odpowiednich warunków pracy; wszyscy pracownicy mają prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; wszyscy pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, wystarczającego do zapewnienia im i ich rodzinom godziwego poziomu życia; wszyscy pracownicy i pracodawcy mają prawo do rokowań zbiorowych.

Należałoby zadać pytanie, co oznaczają terminy „sprawiedliwe wynagrodzenie” oraz „godziwy poziom życia”. Teoretycznie rzecz ujmując obliczenie sprawiedliwego wynagrodzenia powinno opierać się na wkładzie pracy danego pracownika- tak byłoby „sprawiedliwie”. W rzeczywistości jednak na wycenę pracy wpływa bardzo wiele czynników, takich między innymi jak: region/kraj, w którym wykonywana jest praca(więcej na ten temat poniżej),

wysokość bezrobocia w kraju, czy też w najbliższej okolicy(im wyższe bezrobocie tym mniejsza presja na wzrost płac- dominuje strategia utrzymania miejsca pracy za wszelką ceną) oraz możliwości finansowe danego pracodawcy. Dlatego też niemożliwe jest określenie jednego poziomu „płacy sprawiedliwej” za daną pracę dla wszystkich pracowników. Jednakże możliwe jest zapobieganie patologicznie niskim wynagrodzeniom, które nie zapewniałyby pokrycia podstawowych potrzeb człowieka. Taką rolę ochronną pełni płaca minimalna. Ale czy na pewno płaca minimalna w Polsce pozwala na „godziwy poziom życia”? Oczywiście znowu powstaje pytanie, co oznacza „godziwy poziom”. Dla każdego człowieka ten godziwy poziom życia byłby pewnie inaczej zdefiniowany i wyceniony. NSZZ „Solidarność” od kilku lat postuluje, aby płaca minimalna wynosiła 60% przeciętnego wynagrodzenia.

Tabela 2. Minimalne wynagrodzenie* za pracę w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 1992-2010

lata	Minimalne wynagrodzenie w zł		Przeciętne wynagrodzenie nominalne w gosp. narod. (brutto)	Przeciętne wynagrodzenie nominalne w gosp. narod. (netto)	Relacja (kol 2:4) w %	Relacja (kol 3:5) w %
	brutto	netto				
1	2	3	4	5	6	-
1992	108,75	97,35	289,73	-	37,5	-
1993	160,00	138,40	390,43	-	41,0	-
1994	215,00	184,80	525,02	-	41,0	-
1995	285,00	245,50	690,92	-	41,2	-
1996	353,75	306,25	874,30	-	40,5	-
1997	426,75	374,95	1065,76	-	40,0	-
1998	495,83	441,63	1232,69	-	40,2	-
1999	653,33	477,22	1697,12	-	38,5	-
2000	695,00	509,58	1893,74	1298,71	36,7	39,3
2001	760,00	559,12	2045,00	1405,15	37,1	39,8
2002	760,00	561,82	2097,83	1442,76	36,2	38,9
2003	800,00	588,39	2185,02	1497,50	36,6	39,3
2004	824,00	602,77	2273,44	1551,31	36,2	38,8
2005	849,00	617,44	2360,62	1603,53	36,0	38,5
2006	899,10	647,93	2477,23	1674,54	36,3	38,7
2007	936,00	675,20 697,94**	2691,03	1812,66 1877,13**	34,8	37,2 37,2**
2008	1126,00	845,17	2943,88	2095,65	38,2	40,3
2009	1276,00	954,96	3102,96	2228,57	41,1	42,8
2010	1317,00	984,15	3146,00 (plan)	2258,36 (plan)	41,9	43,6

Oprac. Dział Polityki Społecznej KK NSZZ „Solidarność” na podstawie danych GUS, MPiPS

*do 2002 r. – najniższe wynagrodzenie

** od lipca 2007 – z powodu obniżenia składki rentowej o 3% po stronie pracownika

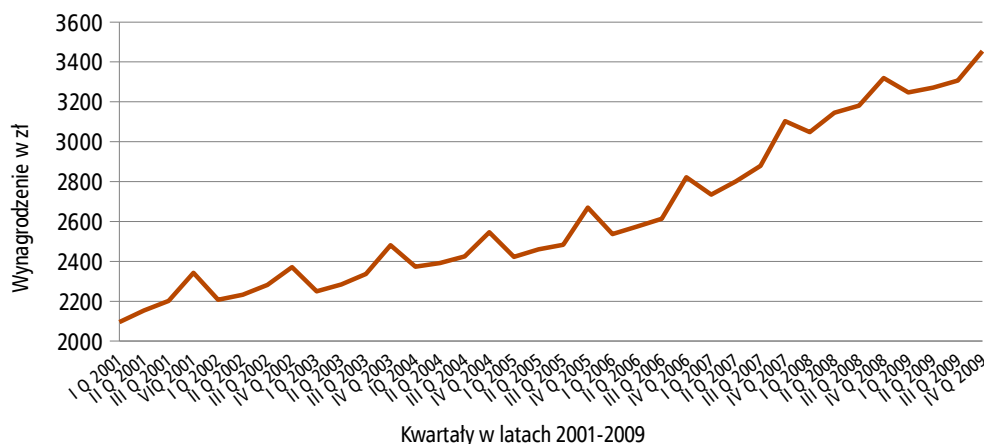
Od 1 stycznia 2008 r. składka rentowa została obniżona o kolejne 4 pkt. proc. – po 2 pkt. po stronie pracowników i pracodawców

Powyższe dane dotyczące rażąco niskiej wysokości płacy minimalnej (jedynie 41,1% średniego wynagrodzenia brutto) potwierdzają dane dotyczące sytuacji finansowej gospodarstw pracowniczych. W populacji osób pracujących (w wieku, co najmniej 18 lat) średni wskaźnik zagrożenia ubóstwem dla 27 krajów UE w 2008 roku wyniósł 8% (od 4% do 17%). Polska ze wskaźnikiem wynoszącym 12% należała do krajów o najwyższej stopie ubóstwa wśród tej grupy ludności. Wyższą od naszej wartość wskaźnika zanotowano jedynie w Rumunii (17%) oraz w Grecji (14%).

REKOMENDACJA:

Konieczne jest ciągłe podnoszenie płacy minimalnej, aż do poziomu 60% płacy przeciętnej.

Wykres 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku – kwartałnie w latach 2001 – 2009

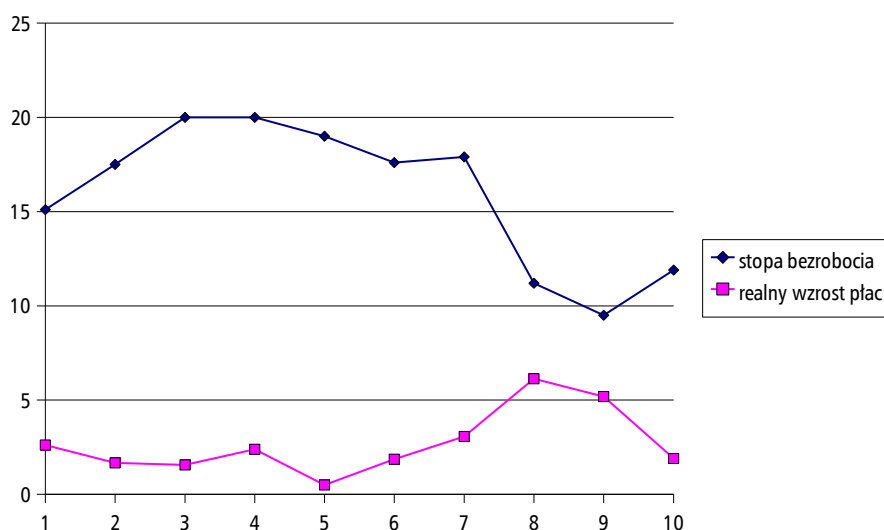


Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Stosowana przez przedsiębiorstwa polityka płacowa jest skorelowana z cyklami koniunkturalnymi. Na kształtowanie się płac w Polsce przez wiele lat miało ogromny wpływ przede wszystkim wysokie bezrobocie.

Do roku 2005 obserwowaliśmy w Polsce rynek pracodawców, charakteryzujący się niższą dynamiką funduszu wynagrodzeń (patrz poniższy wykres).

Wykres 4. Realny wzrost wynagrodzeń / Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2000-2009



Opracowanie własne na podstawie danych GUS

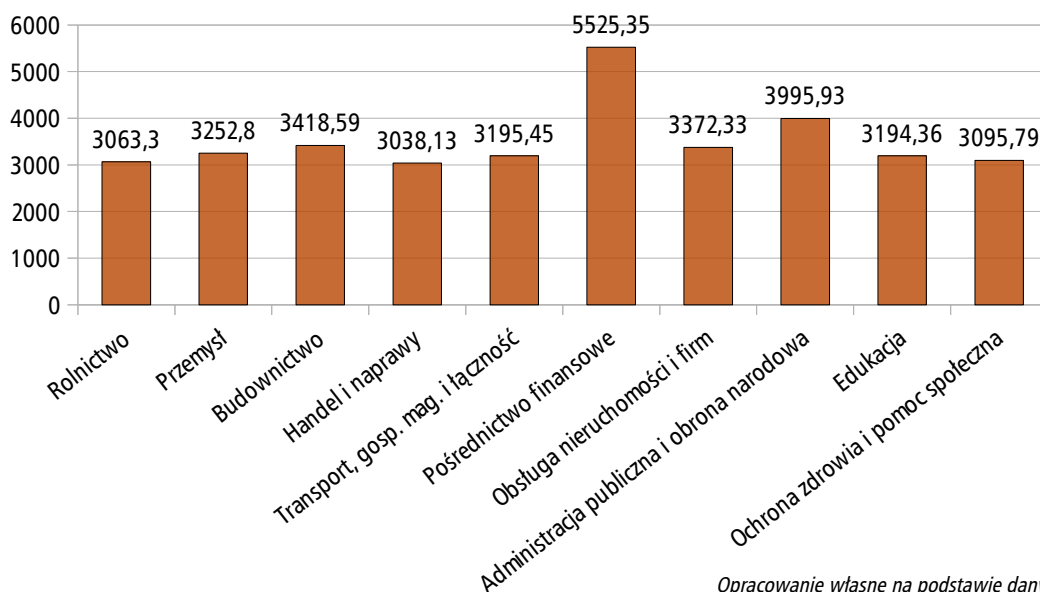
Od 2005 roku sytuacja powoli ulegała zmianie, natomiast lata 2007 i 2008 oraz 1 półrocze 2009 spowodowały zmianę podejścia i utworzenie rynku pracownika. Przedsiębiorstwa chcące pozyskać oraz utrzymać pracowników konkurowały poziomem wynagrodzeń zasadniczych oraz dodatków motywujących. Kryzys finansowy, który dotknął

gospodarkę światową w III kwartale 2009 roku spowodował kolejną zmianę punktu ciężkości na rynku pracy. Przedsiębiorstwa mające przejściowe problemy z bieżącą płynnością sięgnęły do najprostszych metod oszczędności – czyli do redukcji zatrudnienia. W styczniu 2010 roku stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wzrosła do poziomu 12,8%. Natomiast

w III kwartale 2009 roku- tuż przed lawinową falą zwolnień spowodowanych kryzysem finansowym-bezrobocie wynosiło 10,9%. Oznacza to utratę pracy dla ponad 336 tys. osób w samym tylko IV kwartale 2009 roku. Polski rynek wynagrodzeń charakteryzuje

się dużym zróżnicowaniem terytorialnym oraz branżowym. Najniższe wynagrodzenia otrzymują pracownicy handlu (3038,13 zł) oraz rolnicy (3063,30 zł). Najwyższe wynagrodzenie już od wielu lat notuje się w pośrednictwie finansowym (5525,35 zł).

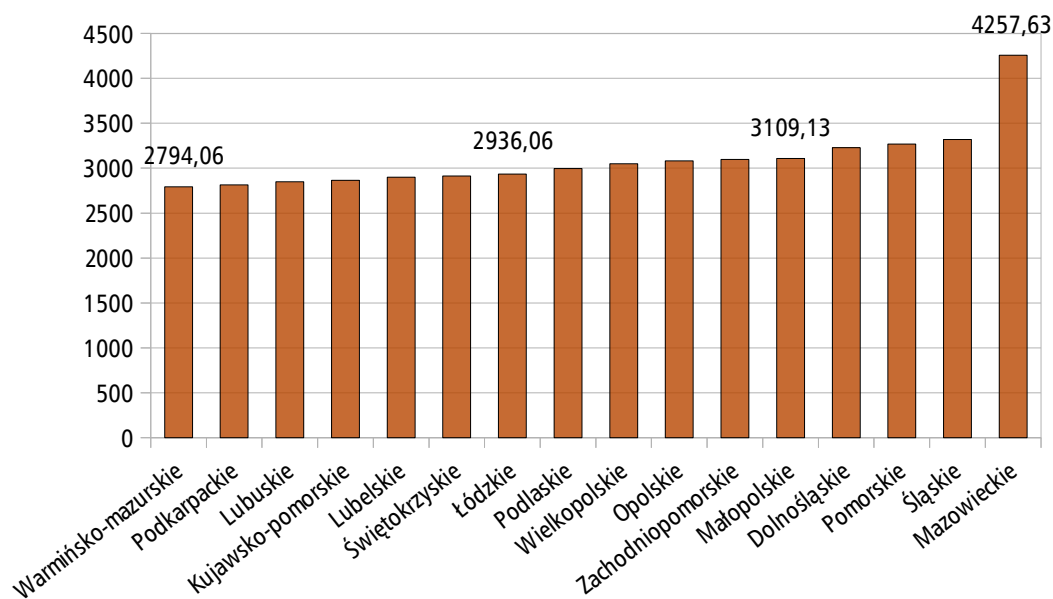
Wykres 5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według działów gospodarki w I-III kwartale 2009



Jeśli chodzi o zróżnicowanie terytorialne przeciętnych wynagrodzeń, najniższy poziom zanotowano w

województwach wschodnich, natomiast najwyższe w województwie Mazowieckim (4257,63zł).

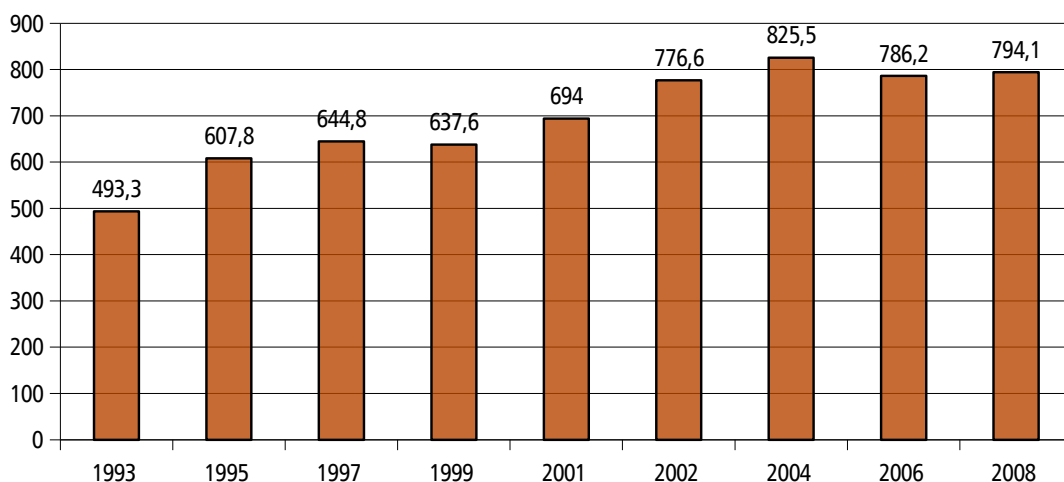
Wykres 6. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej według województw w II kwartale 2009



Analizując poziom wynagrodzeń Polaków szokuje rażąca rozpiętość płac pomiędzy najmniej i najlepiej zarabiającymi. Rezultaty takich badań z częstotliwością co 2 lata przedstawia GUS. W 1993

roku różnica pomiędzy najwyższymi a najniższymi wynagrodzeniami sięgała 493%. Natomiast w 2008 roku była już półtorej raza wyższa i osiągnęła 794,1%

Wykres 7. Rozpiętość pomiędzy najniższymi a najwyższymi wynagrodzeniami (w %) w latach 1993-2008



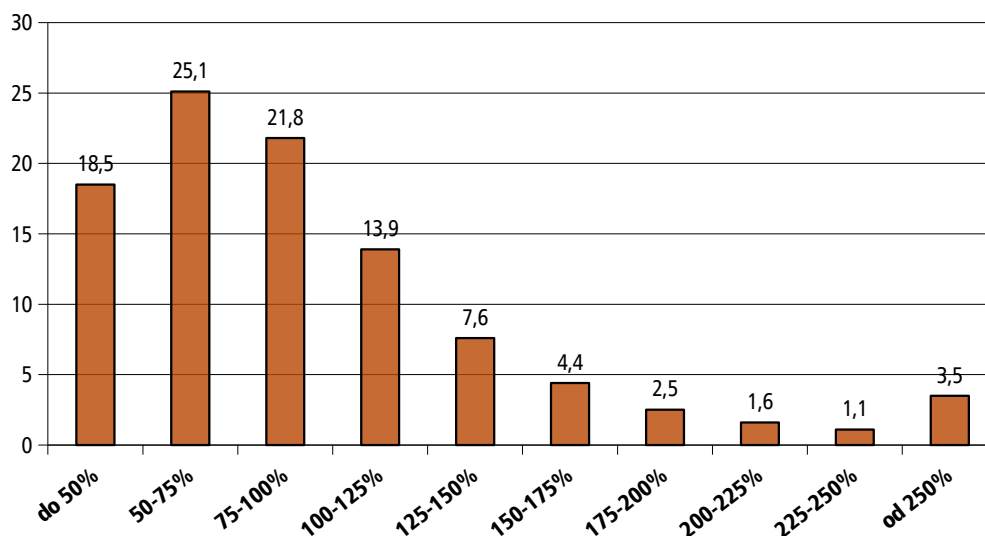
Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Oznacza to, że w 2008 roku 10% najlepiej zarabiających Polaków miało płacę o 794,1% wyższą niż 10% najmniej zarabiających. Wyniki te świadczą o pogłębiającym się rozwarstwieniu płacowym.

Niechlubną cechą polskiego systemu wynagradzania jest duża liczba osób znajdujących

się w niskich przedziałach dochodowych. Aż 43,6% Polaków zarabiała poniżej 75% przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast 65,4% Polaków zarabiała poniżej przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej.

Wykres 8. Rozkład pracowników zatrudnionych według krotności przeciętnego wynagrodzenia w październiku 2008 r.

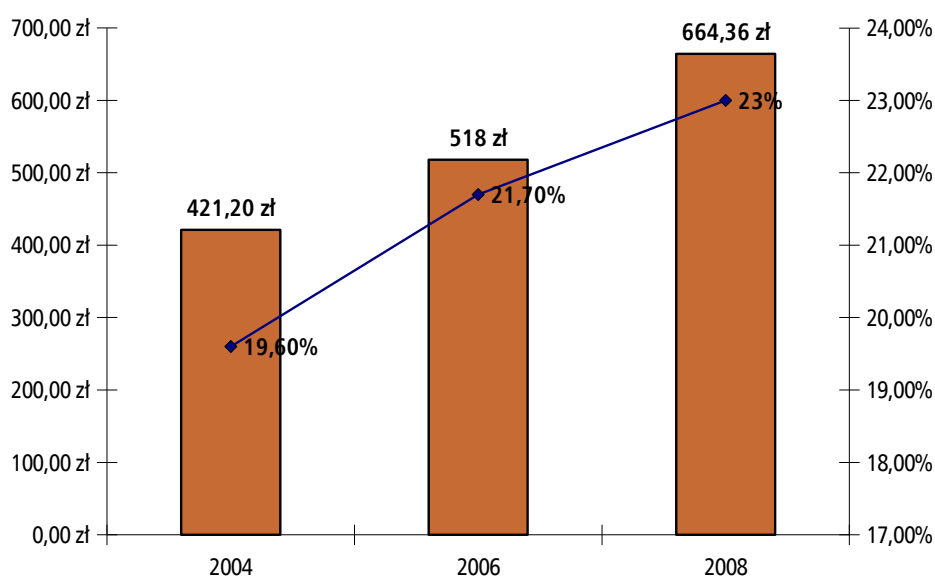


Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Obserwując rozkład wynagrodzeń podkreślić należy, iż znacznie więcej kobiet (21%) niż mężczyzn (16,2%) otrzymuje najniższe wynagrodzenia.

W populacji mężczyzn 60,3% otrzymywało wynagrodzenia poniżej przeciętnego natomiast w populacji kobiet było to 70,6%.

Wykres 9. Rozkład pracowników zatrudnionych według krotności przeciętnego wynagrodzenia w październiku 2008 r.



Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Według danych GUS w 2004 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto otrzymywane przez kobiety było o 19,6% niższe niż wynagrodzenie otrzymywane przez mężczyzn, co oznaczało różnicę w wysokości 421,20 zł. W roku 2006 różnica ta wynosiła już 21,7% (518 zł), natomiast w roku 2008 różnica pomiędzy wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn sięgnęła 23% (664,36 zł). Należy w tym miejscu podkreślić, iż kobiety są znacznie lepiej wykształconą grupą, ponieważ prawie 77,3% z nich posiadało wykształcenie średnie lub wyższe; analogiczny poziom wykształcenia miało 56,1% mężczyzn.

W ciągu najbliższych 5-ciu lat Komisja Europejska planuje zintensyfikować działania i zmniejszyć znacząco różnice w wynagrodzeniach między kobietami i mężczyznami. Średnia różnica wynagrodzeń w Unii Europejskiej wynosi obecnie 18% (w Polsce 23%). W celu zmniejszenia tej różnicy Komisja planuje m.in.: prowadzić działania uświadamiające wśród pracodawców, wspierać inicjatywy promujące równe traktowanie i opracowywać narzędzia

pomiaru różnicy wynagrodzeń. Nie wyklucza się również nowych narzędzi prawnych. Komisja będzie konsultować działania z Europejskimi partnerami społecznymi i analizować możliwe opcje: zaostreżenie sankcji, przejrzystość wynagrodzeń i regularne zbieranie informacji. Badanie przeprowadzone przez Eurobarometr (5.03.2010) wykazało, że ponad 80% Europejczyków popiera zintensyfikowanie działań na rzecz zmniejszenia różnicy wynagrodzeń kobiet i mężczyzn.

Komisja Europejska wychodzi z założenia, że w czasie kryzysu Europa nie może pozwolić sobie na koszty, generowane przez nierówne wynagrodzenia. Razem z krajami członkowskimi będzie działać na rzecz znaczącej redukcji tych różnic. Zgodnie z raportem przedstawionym przez szwedzką prezydentkę w 2009 roku, wyeliminowanie różnicy wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w krajach członkowskich może potencjalnie doprowadzić do wzrostu PKB.

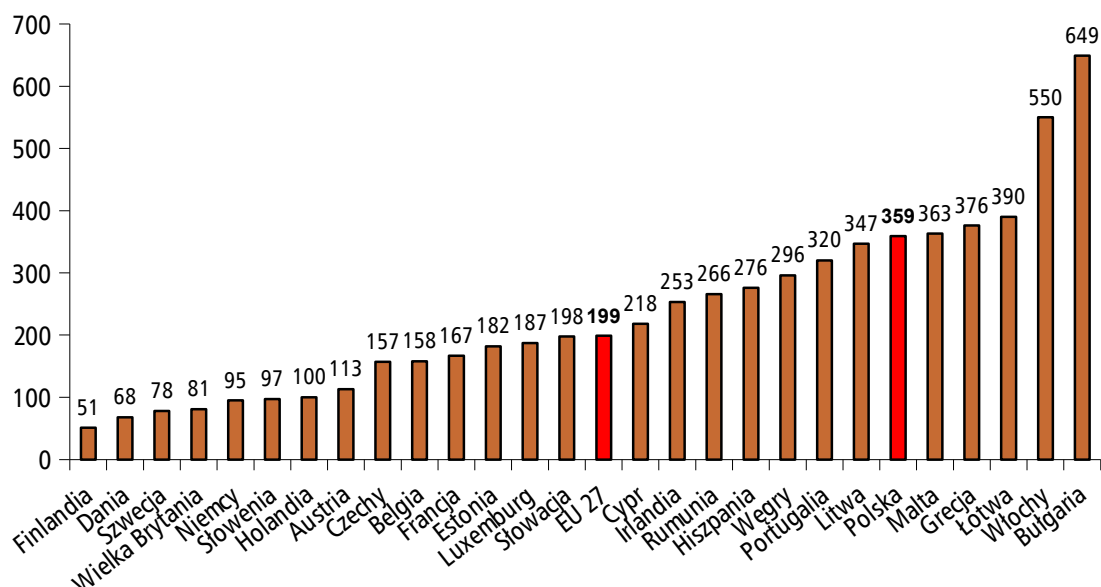
Jak wskazują badacze systemów wynagradzania w Polsce (por. M.Księżyk "Dylematy współczesnej

gospodarki rynkowej z uwzględnieniem Polski” w: „Ekonomia-Informatyka-Zarządzanie. Teoria i praktyka” WZ AGH Kraków 2002 oraz Ewa Beck „Polityka płacowa polskich przedsiębiorstw w kontekście nierówności społecznych”) stosowana przez polskie przedsiębiorstwa polityka płacowa wielu przedsiębiorstw nie wspiera celów pracodawców, a przede wszystkim pogłębia dysproporcje w poziomie życia poszczególnych grup społecznych. Szczególnie niekorzystne dla pracowników jest wykonywanie pracy „na czarno”, bez jakiegokolwiek umowy. Ten typ

„zatrudniania” pracowników dominuje przy prostych, nie wymagających wysokich kwalifikacji pracach, które są nisko wynagradzane.

Z przeprowadzonych w 2007 roku badań dotyczących „szarej strefy” wynika, iż w Polsce nadal znacząca część pracy wykonywana jest poza oficjalnymi statystykami. Przeciętnie w UE w ciągu roku pracuje się około 199 godzin w „szarej strefie”, natomiast w Polsce jest to ponad półtora raza więcej – 359 godzin.

Wykres 10. Przeciętna liczba godzin nierejestrowanej pracy w 2007 roku



Oprac. własne na podstawie „Eurobarometer survey on undeclared work in the EU”, 2007

REKOMENDACJE:

Konieczne jest stałe dążenie do wzrostu płac, szczególnie wśród osób najniżej zarabiających oraz wyeliminowanie nieuzasadnionych różnic w opłaceniu pracy ze względu na region czy płeć.

ZDROWIE

1. Poprawa bezpieczeństwa zdrowia priorytetem Unii Europejskiej

Kwestie zdrowia mają wyjątkowe znaczenie dla wszystkich Europejczyków, stanowią jeden z priorytetów Unii Europejskiej. Polityka zdrowia powinna być jak najlepiej dostosowana do realiów poszczególnych państw, więc decyzje w tej sprawie podejmowane są na szczeblu krajowym. Jednak prawo do wysokich standardów zdrowia publicznego oraz dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, są wspólne dla wszystkich. UE przeznacza co roku ponad 50 mln euro na działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa zdrowia, promowania dobrego stanu zdrowia, zmniejszenia nierówności, lepszego informowania o kwestiach zdrowotnych oraz rozpowszechniania wiedzy na ten temat. Środki przeznaczane są na różnego rodzaju inicjatywy, takie jak działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia czy też na rzecz poprawy bezpieczeństwa pacjentów lub zmniejszenia liczby wypadków i urazów. Środki przeznacza się także na promowanie lepszego odżywiania, umiarkowanego spożywania alkoholu, zdrowego stylu życia oraz starzenia się w dobrej kondycji zdrowotnej oraz na zwalczanie palenia i zażywania narkotyków, zapobieganie poważnym chorobom takim jak HIV/AIDS czy gruźlica oraz rozpowszechnianie wiedzy na temat równości kobiet i mężczyzn, zdrowia dzieci i rzadko występujących chorób. UE przeznaczyła 6 mld euro na badania w zakresie zdrowia na okres 2007-2013.

Sektor opieki zdrowotnej z jednej strony posiada wysoki potencjał wzrostu, wyróżnia się innowacyjnością oraz dynamiką, a z drugiej – obarczony jest wyzwaniami związanymi z trwałością finansową i społeczną oraz wydajnością systemów opieki zdrowotnej, między innymi ze względu na starzenie się społeczeństwa oraz postępy medycyny.

Istotą tego sektora jest preferowanie sprawdzonych rozwiązań, ponieważ promocja zdrowia oraz działania zapobiegawcze powinny być mierzone pod kątem wydajności i skuteczności, a nie w kontekście czysto ekonomicznym.

Prognozy GUS wskazują, że najgłębszy spadek przyrostu naturalnego będziemy mieć w latach 2025-2035. Za 26 lat ma nas być niespełna 36 mln, czyli o

ponad 2,1 mln mniej niż obecnie. Zdaniem ekspertów Eurostatu, w 2060 r. na trzech pracujących Polaków przypadać będzie przynajmniej dwóch emerytów, a odsetek osób po 80. wzrośnie 4,5-krotnie. Z powodu zbyt małego przyrostu naturalnego ubędzie aż ponad 7 milionów obywateli. Z trzeciej pozycji pod względem stosunku liczby osób w wieku produkcyjnym do seniorów – (po Cyprze i Irlandii) spadniemy na ostatnią w UE.

1.1. Wykorzystanie przez Polskę wspólnotowych programów działań w dziedzinie zdrowia.

Parlament Europejski i Rada podejmując Decyzję ustanawiającą drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013 podkreśliły potrzebę zwiększenia inwestycji UE w ochronę zdrowia i projekty z nią związane. W związku z powyższym zachęcono państwa członkowskie do przyznania kwestiom poprawy ochrony zdrowia priorytetowego znaczenia w poszczególnych krajowych programach rozwoju. Za niezbędne uznano propagowanie wiedzy na temat możliwości uzyskania funduszy UE na ochronę zdrowia. Państwa członkowskie powinny wymieniać między sobą doświadczenia w zakresie finansowania ochrony zdrowia ze środków funduszy strukturalnych.

Zdaniem Adama Fronczaka (wywiad z 2008 r.), podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia sektorowe i regionalne programy operacyjne finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego przewidują dofinansowanie inwestycji mających na celu podnoszenie dostępności i jakości usług medycznych do poziomu standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, profilaktykę zdrowotną, a także doskonalenie zawodowe kadr medycznych. Na tego typu działania alokowano kwotę 1,057 mld euro. W ramach PO Infrastruktura i Środowisko na wsparcie systemu ratownictwa medycznego z funduszy strukturalnych przeznaczona zostanie kwota 200 mln euro. Dofinansowanie inwestycji w ponadregionalną infrastrukturę ochrony zdrowia osób wyniesie 150 mln euro. Na działanie 2.3 wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w ramach PO Kapitał Ludzki alokowano z Europejskiego Funduszu Społecznego kwotę ok. 90 mln euro. Pozostałe

środki powinny być wykorzystane w Regionalnych Programach Operacyjnych (wsparcie dla regionalnej i lokalnej infrastruktury ochrony zdrowia). Istnieje także możliwość dofinansowania inwestycji m.in. w zakresie termomodernizacji obiektów oraz e-zdrowia.

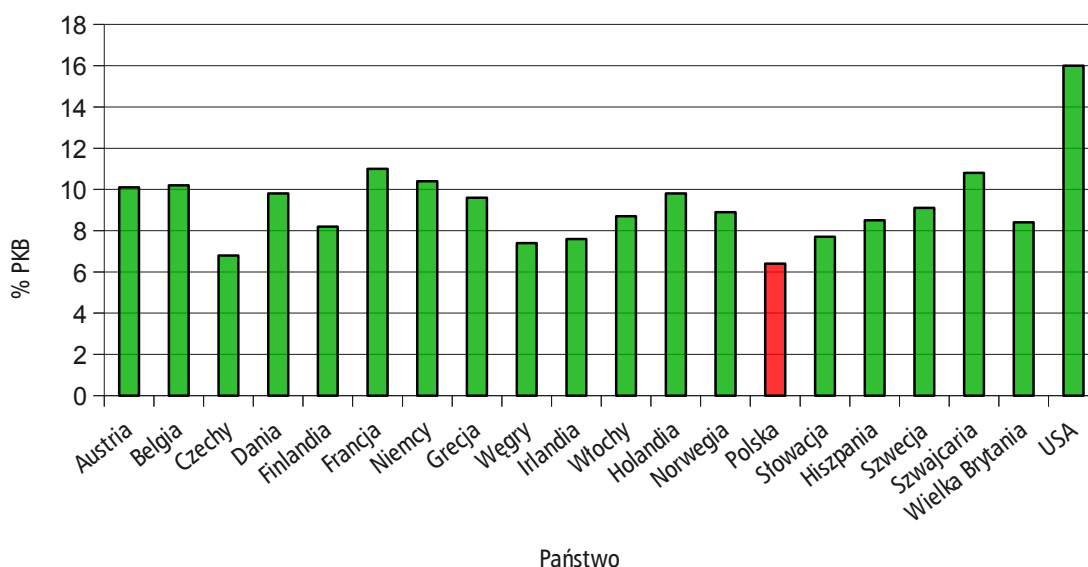
Przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia podkreślił, że środki z UE stanowią niezwykle ważny i cenny instrument finansowania sektora ochrony zdrowia w procesie jego zmian systemowych, a biorąc pod uwagę, że wsparcie to będzie miało charakter długofalowy, należy oczekiwać trwałych zmian w systemie ochrony zdrowia. Korzyści Jego zdaniem odniosą zarówno zakłady opieki zdrowotnej (zostaną podniesione standardy leczenia, a także kwalifikacje kadry medycznej), jak i pacjenci, którzy uzyskają lepszy dostęp do świadczeń zdrowotnych.

REKOMENDACJA

Udostępnienie informacji, analiz na temat efektywności wykorzystania środków unijnych w ochronie zdrowia w Polsce.

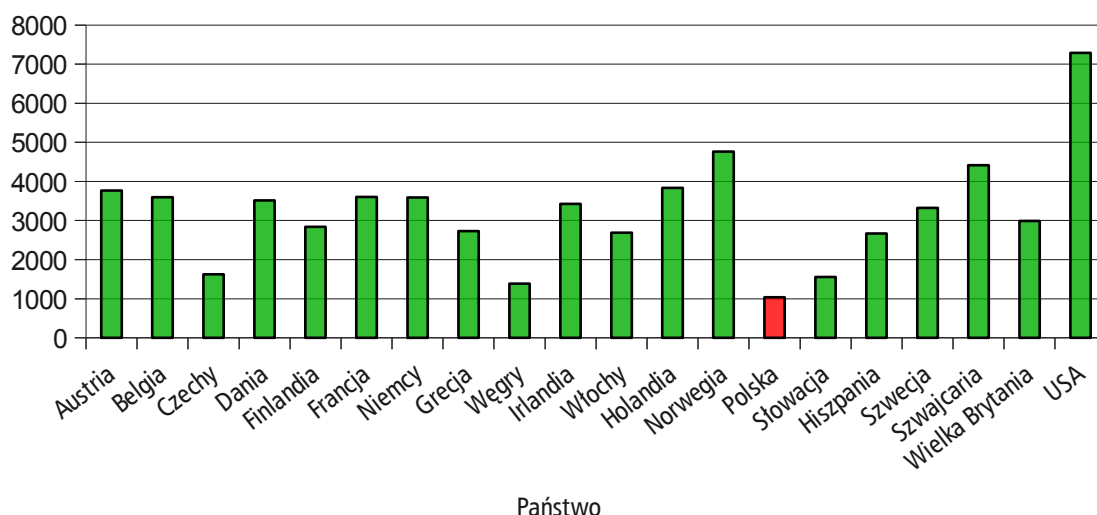
2. Wydatki na zdrowie w wybranych krajach europejskich

Wykres 1. Całkowite wydatki na zdrowie jako % PKB w wybranych krajach w 2007 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

Wykres 2. Całkowite wydatki na zdrowie na mieszkańca w \$ US w PPP w wybranych krajach w 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

3. Zdrowie publiczne - dobro publiczne czy towar?

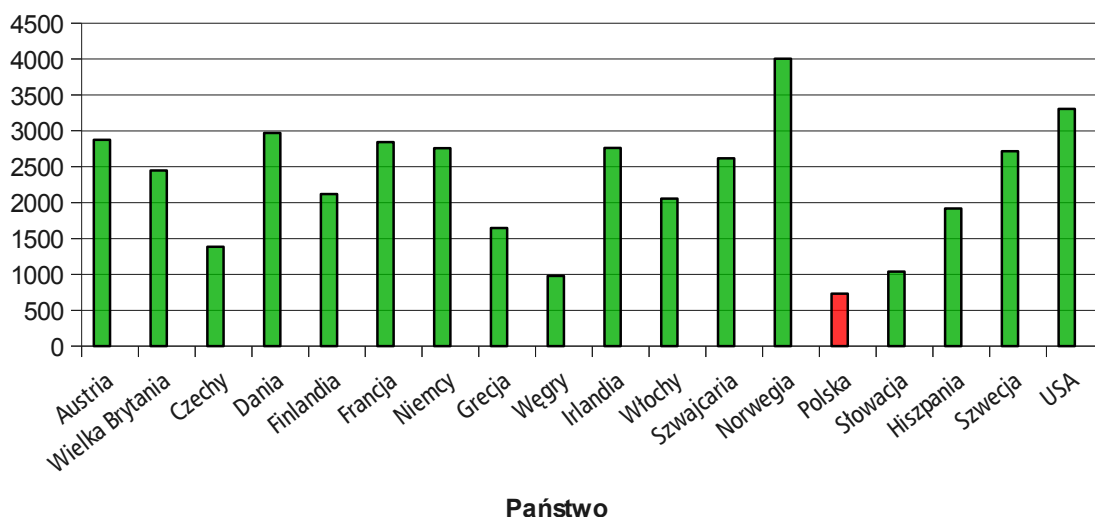
W większości krajów świata do połowy ubiegłego stulecia zdrowie było towarem. Od połowy ubiegłego stulecia zdrowie zaczęto traktować jako dobro publiczne, podstawowe dobro, prawo przysługujące każdemu obywatelowi. Finansowanie opieki zdrowotnej, przy założeniu, że zdrowie traktowane jest jak dobro ogólnospołeczne, jest jednym z obowiązków państwa. Strategia WHO „Zdrowie dla wszystkich” została zaakceptowana przez rządy wszystkich 191 krajów członkowskich tej organizacji (w tym oczywiście Polskę). Jej głównym celem jest równość obywateli w dostępie do opieki zdrowotnej, tak aby każdy bez względu na płeć, wiek, miejsce zamieszkania i zamożność w razie poczucia zagrożenia mógł skorzystać z opieki zdrowotnej. Profesor J. Leowski zwraca uwagę, że na świecie i w Polsce w latach 90-tych nastąpiły zmiany sfery polityki społeczno-ekonomicznej. Negowanie roli państwa w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych ma negatywny wpływ na sferę zapewnienia opieki zdrowotnej. Następuje okres reformowania systemów zdrowotnych. Zdaniem Leowskiego reformy te, choć uzasadnione hasłami poprawy dostępności

i efektywności, ograniczają się w zasadzie do zmniejszenia odpowiedzialności państwa za zdrowie na rzecz zwiększenia finansowej odpowiedzialności użytkowników świadczeń, poprzez wprowadzenie mechanizmów rynkowych.

Odwołanie się do czysto ekonomicznych parametrów kształtowania kosztów usług medycznych zawodzi, gdyż rynek usług medycznych jest typowym przykładem nierównej pozycji pomiędzy stronami umowy, biorąc pod uwagę chociażby asymetrię informacji pomiędzy lekarzem a pacjentem.

Warto przypomnieć treść Art. 68 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży

Wykres 3. Publiczne wydatki na zdrowie na mieszkańca w \$ US w PPP w wybranych krajach w 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

REKOMENDACJA

XXIII Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” w październiku 2009 wezwał rząd i parlament do podjęcia natychmiastowych działań naprawczych, mających na celu dostosowanie poziomu finansowania ochrony zdrowia do rzeczywistych potrzeb społecznych.

Wielokrotnie zgłaszane przez NSZZ „Solidarność” i nadal aktualne pozostają następujące postulaty :

- ustanowienia krajowej sieci szpitali publicznych, w celu zabezpieczenia odpowiedniej do prognoz liczby hospitalizacji – szpitale te posiadałyby gwarancję umowy z NFZ, umożliwiającą hospitalizacje regionalne oraz krajowe – wysokospecjalistyczne;
- wprowadzenia ustawowych przepisów zwiększających odpowiedzialność organów założycielskich nad powierzonymi im zadaniami w zakresie ochrony zdrowia;
- wprowadzenia jednolitego elektronicznego krajowego monitoringu świadczeń zdrowotnych w celu uszczelnienia finansowania procedur medycznych;
- zapewnienia poprzez regulacje ustawowe, doskonalące obowiązujące przepisy, włączenie rzeczywistych kosztów pracy do ceny świadczeń medycznych

Równocześnie z działaniami wzmacniającymi kontrolę nad wydatkowaniem środków, Zjazd uznał za konieczne zwiększenie wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne z zachowaniem możliwości jej odpisu od podatku. Ponadto wskazano na konieczność ujednolicenia zasady odliczania składki na ubezpieczenia zdrowotne bez względu na formę zatrudnienia lub prowadzonej działalności gospodarczej. Powyższe działania powinny stanowić fundament kompleksowej reorganizacji systemu na rzecz zapewnienia pacjentom gwarantowanego konstytucyjnie równego dostępu do świadczeń medycznych w publicznej służbie zdrowia.

Oceniane aspekty	2004 N= 1654	2006 N=1516	2008 N= 1646
Łatwość uzyskania wizyty w przychodni	92	92	86
Łatwość uzyskania wizyty domowej: dziennej	90	83	83
nocnej	74	69	51

Tabela 2. Kategorie respondentów najbardziej i najmniej negatywnie oceniających dostępność wizyty w przychodni (%)

Najbardziej	2006	2008	Najmniej	2006	2008
Mieszkańcy wielkich miast	14	40	Mieszkańcy wsi	4	6
Osoby z wyższym wykształceniem	11	17	Osoby z wykształceniem podstawowym	5	9
Osoby o najwyższych dochodach	12	22	Osoby o najniższych dochodach	3	12
Pracownicy administracji-biurowi	14	26	Rolnicy	5	2

Tabela 3. Przyczyny trudności w dostępie do lekarza pierwszego kontaktu (% wskazań)

Przyczyny trudności	2006 N=115	2008 N=234
Zbyt mało numerków dziennie wydaje się do lekarza	52	76
Trzeba długo czekać w kolejce, aby dostać się do gabinetu	67	73
Trzeba bardzo wczesnie wstać i czekać w kolejce po numerkę	56	69
Nie można dodzwonić się do rejestracji	45	58
Rejestracja nie przyjmuje telefonicznych zgłoszeń	45	52
Nie można się zapisać do lekarza wcześniej	52	50
Godziny przyjęć lekarza niedostosowane do potrzeb pacjentów	40	46
Duża odległość od przychodni i/lub brak dobrej komunikacji	15	16

18

Tabela 4. Negatywne oceny dostępności porady lekarzy specjalistów (%)

Lekarze specjaliści	2006	2008
Kardiolog	38	47
Neurolog	36	46
Ortopeda	40	40
Alergolog	27	39
Stomatolog	36	36
Okulista	37	35
Reumatolog	41	35
Dermatolog	30	24
Laryngolog	34	24
Onkolog	33	20
Ginekolog	14	19

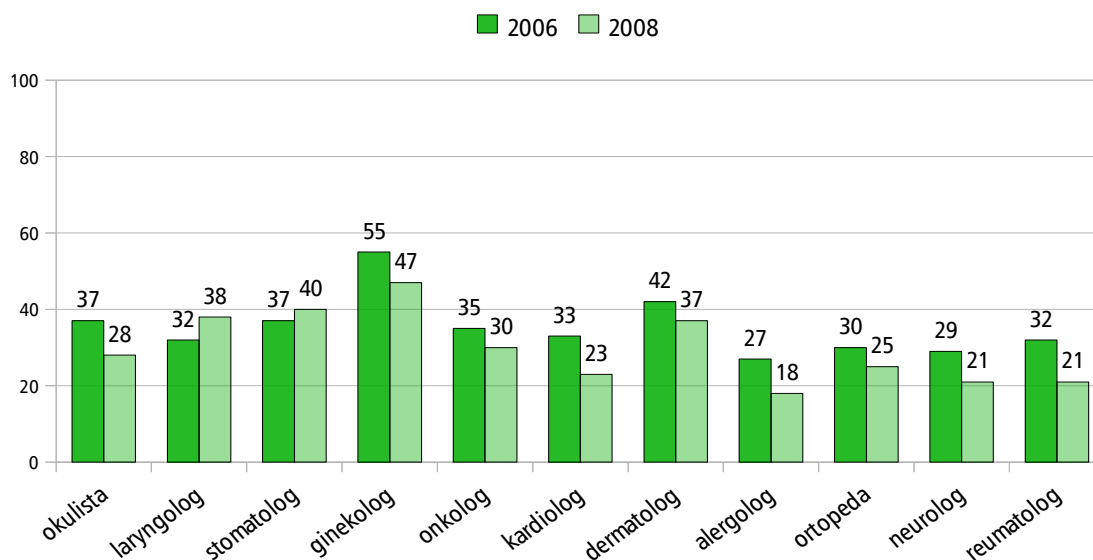
Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 2009

Tabela 5. Przyczyny trudności w uzyskaniu wizyty u lekarza specjalisty (% wskazań)

Przyczyny trudności	2006 N=575	2008 N=400
Trudno otrzymać skierowanie do lekarza	22	21
Trzeba bardzo wcześnie wstać i czekać w kolejce po numerek	38	53
Rejestracja w ogóle nie przyjmuje telefonicznych zgłoszeń	31	45
Trudno się dodzwonić do rejestracji	31	44
Lekarz przyjmuje zbyt mało pacjentów w godzinach przyjęć	59	64
Trzeba długo czekać w kolejce, aby dostać się do gabinetu	52	74
Godziny przyjęć są niedostosowane do potrzeb pacjentów	26	40
Terminy wizyt są bardzo odległe	81	92
Duża odległość od przychodni lub brak dobrej komunikacji	19	26
Nie można uzyskać informacji o poradniach specjalistycznych	14	20

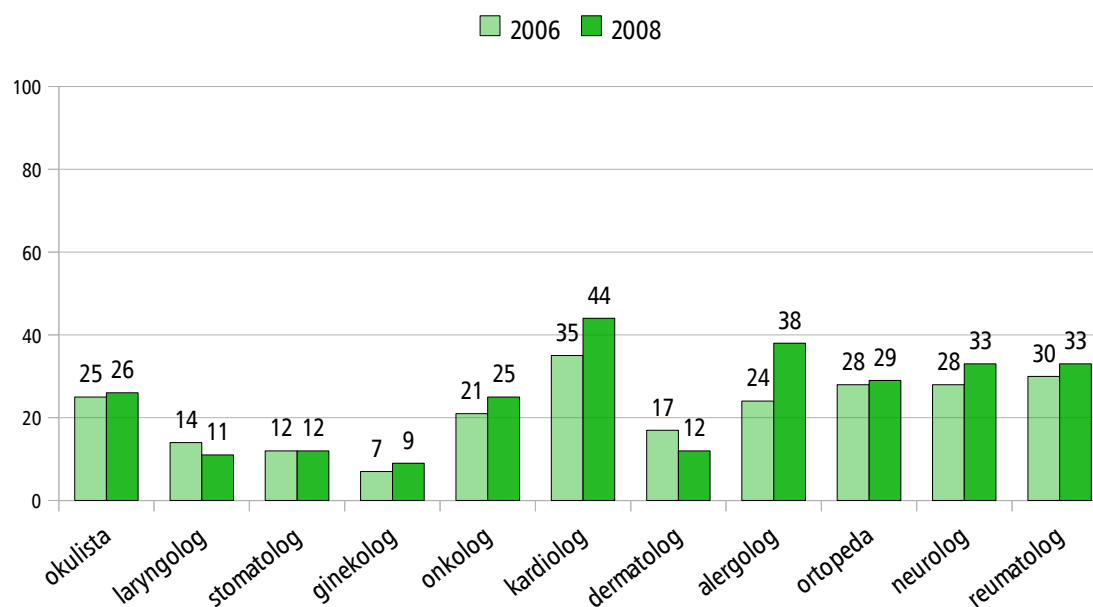
Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 2009

Wykres 4. Odsetek osób, które nie czekały na poradę specjalisty



Źródło: Maria Pączkowska, Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009

Wykres 5. Odsetek osób, które czekały ponad miesiąc na poradę specjalisty



Źródło: Maria Pączkowska, Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009

Tabela 6. Za co płacono w związku z pobytem w szpitalu (% wskazań)

	2006	2008
Wykupywanie leków zapisanych przez lekarza w szpitalu	21	41
Otrzymanie trudno dostępnych leków, sprzętu med.	15	36
Przeprowadzenie operacji	18	25
Skrócenie kolejki	6	19
Zapewnienie lepszej opieki lekarskiej, pielęgniarstwa	22	15
Zakup prezentu w dowód wdzięczności za leczenie, opiekę	–	12
Towarzyszenie dziecku	20	14
Opłacanie nocnych dyżurów	10	5
Zakup nowoczesnych materiałów do operacji	9	4
Dobrowolna wpłata na rzecz szpitala*		

Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 200

Tabela 7. Jakiego leczenia nie podjęto lub z jakiego zrezygnowano z powodów finansowych (%)

Wykupienie leków	61
Usługi stomatologa	47
Porada lekarza specjalisty	39
Zabiegi rehabilitacyjne	21
Badania diagnostyczne	22
Wyjazd do sanatorium	21
Leczenie szpitalne	6
Inne świadczenia	8

Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 2009

Tabela 8. Czy, według P., możliwości leczenia w publicznej opiece zdrowotnej są takie same dla wszystkich ubezpieczonych?

Tak		Nie		Trudno powiedzieć	
2006	2008	2006	2008	2006	2008
60	56	22	34	18	10

Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 2009

Maria Pączkowska autorka badania **Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków z sierpnia 2009 (z którego pochodzą tabele i rysunki umieszczone powyżej)** zwraca uwagę, że respondenci, którzy ze względów finansowych nie podejmowali leczenia, to przede wszystkim osoby znajdujące się w złej sytuacji materialnej, wyrażonej

zarówno dochodem per capita jak i jej subiektywną oceną. Wśród ankietowanych o najniższych dochodach odsetek ten jest trzykrotnie wyższy niż w grupie o dochodach najwyższych, a wśród osób źle oceniających swoje warunki materialne aż siedmiokrotnie wyższy w porównaniu z grupą oceniającą te warunki jako dobre.

4. Pracownicy ochrony zdrowia

4.1. Wynagrodzenia personelu ochrony zdrowia w Polsce i niektórych krajach europejskich.

Czy państwo powinno reagować systemowo na zmniejszenie podaży pracy w sektorze tak wrażliwym społecznie jak ochrona zdrowia wydaje się pytaniem retorycznym. W ostatnich latach, między innymi z powodu zwiększonej emigracji personelu medycznego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nastąpiło zmniejszenie podaży pracy. Głównymi powodami decyzji migracyjnej były niskie zarobki oraz złe warunki pracy. Dodatkowo na podaż pracy wpłynęła niewątpliwie obowiązująca od początku 2008 r. nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, która dostosowała polskie prawo do unijnej dyrektywy o czasie pracy.

Skutkiem jej wprowadzenia jest ograniczenie pracy w nadgodzinach i w czasie dyżurów medycznych personelu medycznego. Analiza przeciętnych zarobków w ochronie zdrowia nastręcza trudności z powodu: charakterystycznego czasu pracy i form zatrudnienia. W sektorze występuje relatywnie często praca w nadgodzinach oraz różnie kształtujące się w miesiącach dodatki wynikające z pełnionych dyżurów. Dodatkowo obserwowane jest zjawisko podejmowania pracy u wielu pracodawców. Badania aktywności ekonomicznej ludności w 2007 r. wskazują, że pracę dodatkową w gospodarce wykonuje 7,5% pracujących, natomiast w dziale ochrona zdrowia i opieka społeczna – 12,6%. Określenie dokładnych zarobków jest utrudnione także z powodu praktykowania zatrudniania pracowników w różnych formach: umowy o pracę, umowy cywilnoprawne, prowadzenie działalności gospodarczej. System jest jeszcze bardziej skomplikowany z uwagi na łączenie różnych form zatrudnienia, nawet w jednym zakładzie: umowa o pracę na pełny etat, umowa cywilnoprawna za czas dyżuru, zatrudnianie tylko na czas dyżurów nocnych i w weekendy na podstawie umowy cywilnoprawnej, zatrudnianie tylko na umowę o pracę w ramach pracy oraz dyżuru oraz patologiczne wypadki zatrudniania na umowę cywilnoprawną kiedy charakter tej umowy nosi znamiona umowy o pracę.

W końcu lat 80-tych badania prof. A. Polańskiej potwierdziły niezadowolenie pracowników z poziomu i zasad różnicowania wynagrodzeń w służbie zdrowia.

Zdaniem A. Polańskiej system płac w służbie zdrowia powinny określać trzy narzędzia: tabela stawek wyceniająca wartość wymagań kwalifikacyjnych (nakładu pracy), zasady wynagradzania za wyniki pracy, uwzględniające ich pomiar oraz tabela dodatków o charakterze socjalnym. Ankietowani przez prof. Polańską uznali zawieranie układów zbiorowych pracy, za najbardziej sprawiedliwe wobec braku obiektywnych sposobów wyceny pracy w służbie zdrowia.

W 1988 roku za najbardziej motywujący sposób uznano wynagrodzenie według liczby i rodzaju udzielonych świadczeń oraz system według opcji. Za najmniej motywacyjne uznano wynagrodzenie według zajmowanego stanowiska i zakresu obowiązków. Największe znaczenie przypisano odpowiedzialności (65%), złożoności pracy (54%) oraz uciążliwości pracy (45% wypowiedzi). Ankietowani opowiedzieli się także za większym zróżnicowaniem wynagrodzenia od stopnia specjalizacji oraz stosowaniem motywacji pozapłacowej. Profesor Z. Czajka uważa, że mimo zmiany ustroju powyższe opinie pozostają nadal aktualne.

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych wpłynęło na funkcjonowanie publicznej służby zdrowia oraz kształtowanie wynagrodzeń.

W 1999 roku zgodnie z reformą zozy otrzymały samodzielność prawną i finansową (zostały przekształcone w spzoz-y). Skutkiem przekształcenia było uniezależnienie ich finansowania bezpośrednio od budżetu państwa. Zaczęła obowiązywać zasada samofinansowania (umowy z kasami chorych, obecnie z Narodowym Funduszem Zdrowia). Równolegle zoz-y zostały pozbawione wpływu na wysokość uzyskiwanych dochodów oraz źródła ich finansowania. W tym samym roku w ustawie o zozach znalazły się przepisy o wynagrodzeniach (wynagrodzenia za dyżury medyczne, za pracę w systemie zmianowym, gotowość do pracy, nagrody jubileuszowe, dodatki stażowe, odprawy).

Obok indywidualnego kształtowania wynagrodzeń elementem istotnym jest wzrost płac. Efektem braku systemowych rozwiązań podejmowanych w duchu dialogu społecznego była uchwalona w szybkim tempie tzw. ustawa 203. Obarczona błędem – brakiem

wskazania źródeł finansowania wzrostu wynagrodzeń, co, spowodowało osłabienie kondycji zoz-ów i dochodzenie swoich roszczeń przez pracowników na drodze sądowej. Spory wokół finansowania tzw. ustawy 203 przecięło w pewnym stopniu Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r, w którym wskazano współodpowiedzialność finansów publicznych za realizację podwyżek.

Zdaniem profesora Z.Czajki rząd nie powinien ignorować problemu wynagrodzeń w publicznej służbie zdrowia, a jej wyłączenie z państwowej sfery budżetowej nie zwalnia z przygotowania koncepcji finansowania wynagrodzeń. Słusznie zauważa profesor, że reforma służby zdrowia, realizowana przy niewystarczających środkach finansowych, spowodowała dalsze ograniczenie motywacyjnej roli wynagrodzeń. Na wielkość wynagrodzeń oraz ich dynamikę wpływ miało od początku reform – zadłużenie placówek służby zdrowia, na co wielokrotnie zwracał uwagę NSZZ „Solidarność”. W roku 2006 sejm uchwalił ustawę o przekazaniu

środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń. Celem tej regulacji było jasne określenie puli środków pieniędzy, które pochodziły z umowy pomiędzy zoz a NFZ, które należy przeznaczyć na wynagrodzenia.

Kwestie związane z wypracowaniem zasad wynagradzania pracowników służby zdrowia miały trafić do paktu społecznego. Strona związkowa domagała się stworzenia osobnego aktu prawnego w randze ustawy, który regulowałby warunki pracy i płacy pracowników służby zdrowia. Ministerstwo Zdrowia kierowane przez Ministra Zbigniewa Religę proponowało wycenę punktową poszczególnych zawodów medycznych i coroczną podwyżkę pensji pracowników służby zdrowia. Niestety do podpisania umowy społecznej nie doszło a kwestia regulacji jest nadal otwarta i zgłaszana przez partnerów społecznych w Komisji Trójstronnej. Bezskutecznie. Problem sposobu kształtowania wynagrodzeń w służbie zdrowia pozostaje do końca nierozstrzygnięty

Tabela 9. Zestawienie porównawcze płac lekarzy i pielęgniarek w wybranych krajach europejskich oraz średniej płacy krajowej (płace netto w PLN)

	Niemcy*	Wlk. Brytania	Norwegia	Francja	Włochy	Czechy	Polska 2006
Średnia krajowa netto (PLN)	6541	5740	8892	5730	4388	2369	1674
Płace lekarzy netto	8478	16900	15369	7960	9200	2690	2450 ¹⁾
Płace pielęgniarek	6280	7800	8610	5230	4560	1630	1420 ²⁾
Lekarze do średniej krajowej	129 %	294 %	172 %	139 %	210 %	114 %	146 %
Pielęgniarki do średniej krajowej	96%	135%	97 %	91 %	104 %	69 %	84 %

Opracowanie: Dział Zagraniczny KK NSZZ „Solidarność” na podstawie WWW.WORLDSALARIES.ORG oraz informacji związkowych i urzędów statystycznych z poszczególnych krajów, wyników ankiety Ministerstwa Zdrowia z dnia 11 stycznia 2007 r.- przeciętne wynagrodzenie miesięczne netto w listopadzie 2006 (po podwyżkach), Gdańsk 2007 (przeliczenie z USD wg kursu: 1USD = 2,8 PLN)

* Niemcy: Dla poszczególnych zawodów przedstawiono miesięczne minima bez nadgodzin

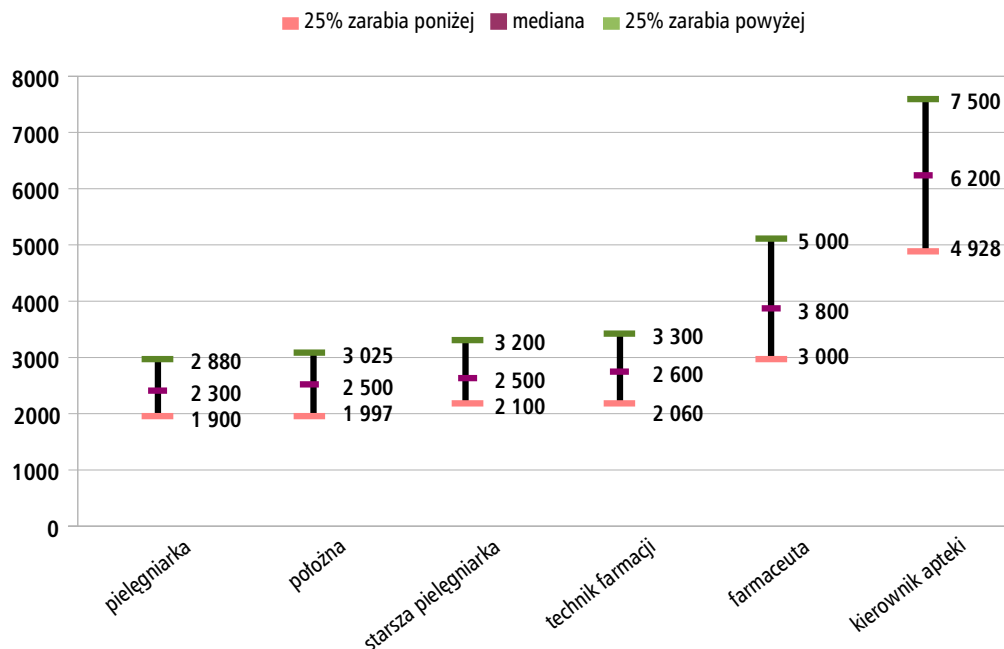
¹⁾ – lekarz z pierwszym stopniem specjalizacji ²⁾ – pielęgniarki i położne

Tabela 10. Przykłady negocjowania podwyżek płac pielęgniarek w niektórych krajach wraz ze średnimi wynagrodzeniami miesięcznymi w roku 2008

Państwo	Średnia miesięczna płaca pielęgniarki w złotych	Negocjacje, zarobki roczne
Wielka Brytania	7108	W Anglii płace pielęgniarek podwyższane są co roku w listopadzie – to wynik negocjacji rządu ze związkami zawodowymi. W tym roku średnia pensja pielęgniarki to 20 tys. funtów rocznie. W Londynie pielęgniarka zarabia o 20% więcej.
Irlandia	10 771	Zarobki pielęgniarek w Irlandii są najwyższe w całej UE. Za godzinę siostra dostaje od 14 do 20 euro. Miesięcznie zarabia od 2 tys. 300 do 3 tys. 200 euro – w zależności od stażu pracy. Najwięcej płaci się za pracę na bloku operacyjnym.
Szwecja	8960	Wiosną, podczas pięcioletniego strajku, pielęgniarki wywalczyły podwyżki na najbliższe trzy lata. W tym roku będzie to 4%, w przyszłym roku 3% i 2% w 2010 roku. A już teraz średnia pensja to 2 tys. 662 euro.
Francja	6732	We Francji siostrze płaci się mniej niż w innych krajach. Przeciętnie zarabiają one od 1 tys. 350 do 2 tys. euro miesięcznie. Zaletą ofert pracy jest jednak to, że szpitale często dają mieszkanie i wyżywienie oraz organizują kursy językowe.

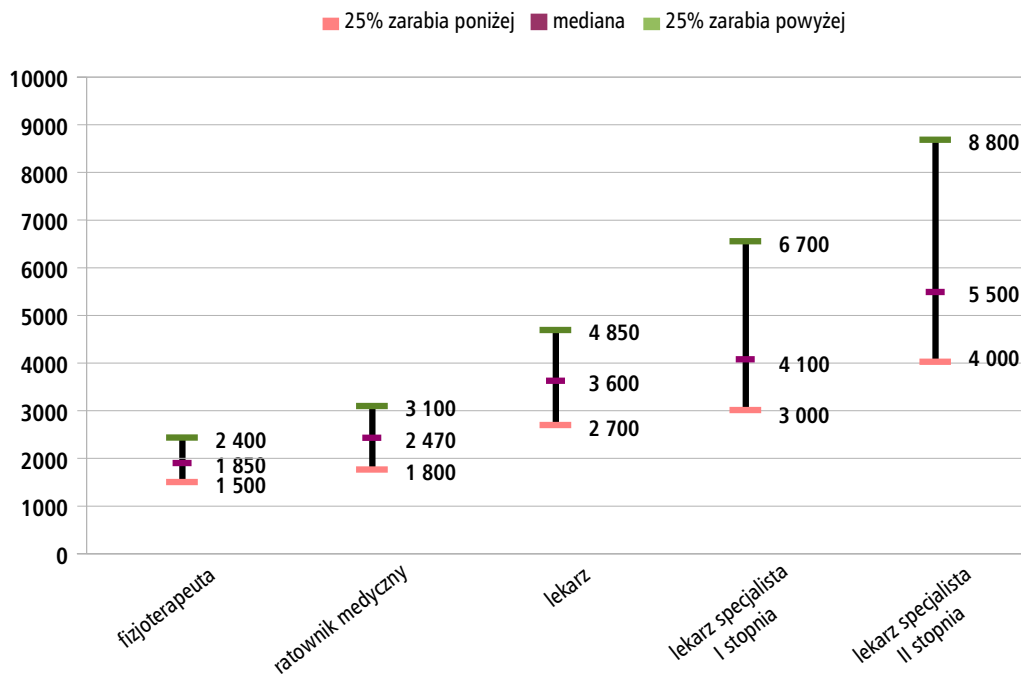
Źródło: POLSKA Dziennik Zachodni, Joanna Ćwiek, 2008-06-24

Wykres 6. Wynagrodzenia całkowite w służbie zdrowia na wybranych stanowiskach w 2009 roku



Źródło: Ogólnopolskie Badanie Wynagrodzeń przeprowadzone przez Sedlak & Sedlak w 2009 roku, www.wynagrodzenia.pl

Wykres 7. Wynagrodzenia całkowite w służbie zdrowia na wybranych stanowiskach w 2009 roku



Źródło: Ogólnopolskie Badanie Wynagrodzeń przeprowadzone przez Sedlak & Sedlak w 2009, www.wynagrodzenia.pl

REKOMENDACJE

Zbudowanie spójnego systemu pracy i płacy w służbie zdrowia opartego na dialogu społecznym. Dialog społeczny w ochronie zdrowia jest słabo zinstytucjonowany. Brak koncepcji dialogu społecznego w ochronie zdrowia jako trwałej instytucji rozwiązywania konfliktów płacowych i napięć. Dotychczasowe doświadczenia (np. biały szczyt w 2008 r. czy okrągły stół w 2003) dawały jedynie chwilowy upust emocjom społecznym.

4.2. Kadry medyczne w ochronie zdrowia

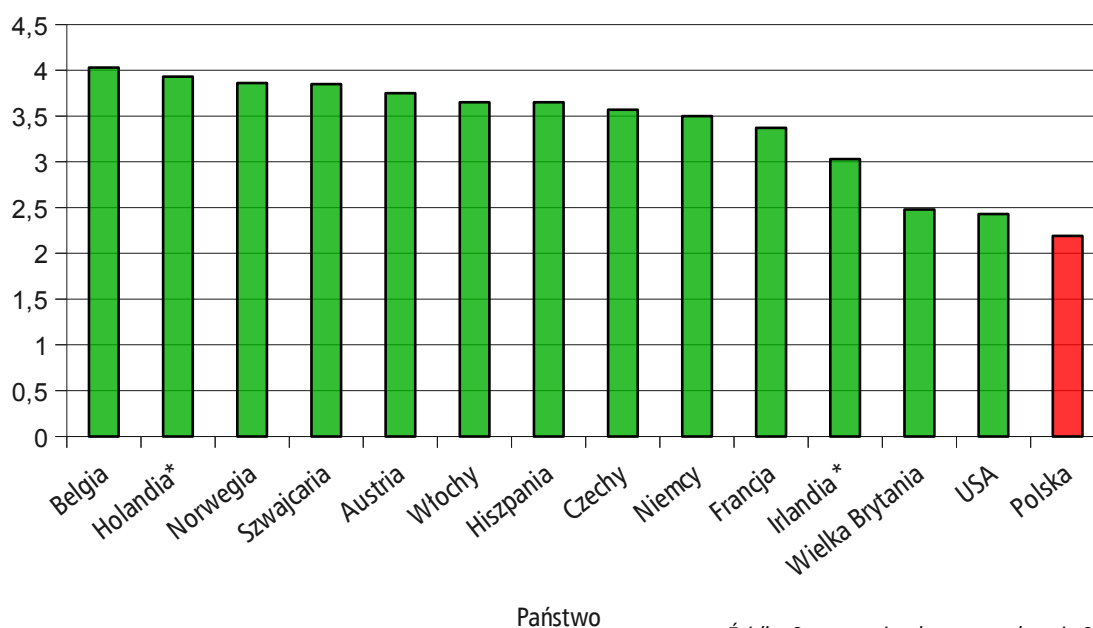
Dobrze wykształcony i zmotywowany personel medyczny stanowi fundament pomyślnego osiągania celów zdrowotnych, jakie stoją przed systemem zdrowotnym każdego kraju. Według WHO systemy opieki zdrowotnej na całym świecie stoją obecnie w obliczu kryzysu, a jego główne przejawy to: braki w systemie kadr medycznych, niskie morale pracowników ochrony zdrowia oraz brak zaufania społecznego do systemu zdrowia (WHO 2006a). Szacuje się, że braki kadrowe w ujęciu globalnym wynoszą ok. 4,25 mln pracowników medycznych.

Prognozy demograficzne oraz wzrost liczby zachorowań na choroby przewlekłe wskazują na wzrost popytu na świadczenia zdrowotne, a tym samym wzrost zapotrzebowania na personel medyczny.

W Polsce od 1998 r. utrzymuje się tendencja spadkowa wskaźnika liczby zatrudnionych na 10 tys. mieszkańców we wszystkich grupach zawodowych. Poziom zatrudnienia w polskim systemie opieki zdrowotnej jest niższy od średnich wskaźników krajów OECD, dotyczy to zwłaszcza personelu pielęgniarskiego. Wskaźnik liczby zatrudnionych pielęgniarek na 10 tys. mieszkańców (47) jest prawie dwukrotnie niższy od średnich europejskich, np. Islandia – 100, Czechy- 89, Austria – 97 (WHO 2008).

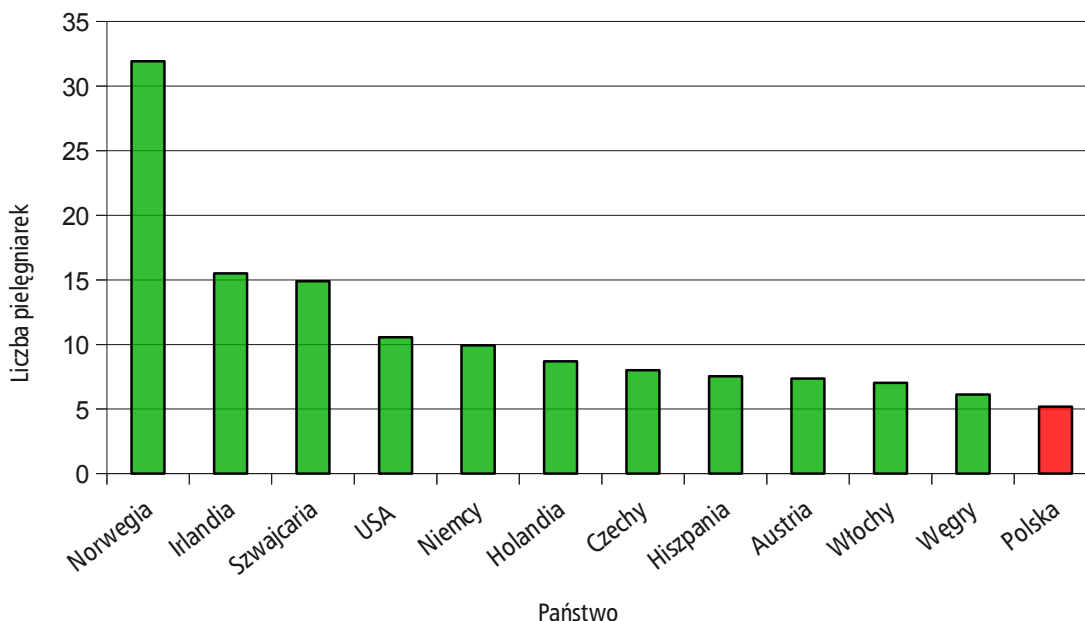
Wstąpienie Polski do UE otworzyło możliwość pracy poza granicami kraju. Decyzje o pracy za granicą podyktowane są: niskimi wynagrodzeniami, koniecznością podejmowania pracy na kilku lub kilkunastu etatach, trudnymi warunkami pracy oraz ograniczeniami i barierami w karierze zawodowej, naukowej.

Wykres 8. Liczba praktykujących lekarzy na 1000 mieszkańców w 2007 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

* różnice w metodologii

Wykres 9. Liczba praktykujących pielęgniarek na 1000 mieszkańców w 2007 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

REKOMENDACJE

Opracowanie kompleksowych programów, które wskażą na niedobory związane z personelem medycznym. Dziesięcioletni plan działania na rzecz rozwoju liczebności personelu medycznego przygotowany przez WHO zakłada, że każdy kraj powinien posiadać strategiczny plan kadrowy, należy radykalnie zwiększyć inwestycje w kształcenie kadr oraz udoskonalać zarządzanie wiedzą.

Bardzo ważnym elementem jest podjęcie działań legislacyjnych, systemowych aby wzmocnić pozycję i rolę pielęgniarek i innego personelu medycznego w systemie poprzez poprawę wynagrodzenia, warunków pracy, stworzenie ścieżek kariery, możliwości rozwoju, stworzenie możliwości powrotu do zawodu (walka z tzw. wypaleniem zawodowym, które w sposób szczególny jest obserwowana w tej grupie pracowników).

Potrzeba analizy rynku pracy w sektorze zdrowotnym, szczególnie, że charakteryzuje się on specyficznymi cechami. Dotychczasowe badania nad przyczynami deficytów w zakresie zasobów pracy kadr medycznych wskazują na dwie grupy: relatywnie trudniejsze warunki pracy w opiece zdrowotnej oraz ogólne warunki otoczenia i funkcjonowania opieki zdrowotnej

Tabela 10. Dziesięcioletni plan działania na rzecz rozwoju liczebności personelu medycznego przygotowany przez WHO

	2006	2010	2015
Inicjatywa na poziomie kraju	Opracowanie strategii i planów na poziomie krajowym Zwiększenie inwestycji w edukację Dzielenie się najlepszymi doświadczeniami w dziedzinie zarządzania	Wdrażanie programów i ocena tych, które zostały wprowadzone wcześniej Potencjał kadrowy wzmocniony pod względem liczebnym i rodzajowym Poszerzenie krajowej bazy informacyjnej	Zapoczątkowanie nowego cyklu planowania i wdrażania Polepszenie wyników zdrowotnych Wzmocnienie wydajności na poziomie krajowym
Solidarność na poziomie światowym	Nadanie omawianym problemom wysokiej rangi politycznej na poziomie światowym Ujednolicenie praktyk dotowania Dzielenie się najlepszymi doświadczeniami	Podwyższenie rangi politycznej problemu Zwiększenie/utrzymanie przepływu zasobów kontrolowanej migracji Pogrześzenie światowej bazy wiedzy	Utrzymanie wysokiej rangi politycznej Utrzymanie wsparcia dla działań na poziomie kraju Korzystanie z potężnej bazy wiedzy i informacji

Źródło: (WHO 2006 b).

BIBLIOGRAFIA

1. europa.eu/pol/health/
2. DECYZJA NR 1350/2007/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 października 2007 r. ustanawiająca drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013
3. „Starzejące się społeczeństwo niesie dużo zagrożeń, Parkiet, 30.04.2009 europa.eu/pol/health/
4. Gazeta.pl Gospodarka , Dotacje unijne na służbę zdrowia, 10.12.2008 r.
5. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/health/public_health/database
6. http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1899_PLK_HTML.htm
7. Report EHCI 2009
8. J. Leowski, Polityka zdrowotna. Zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej, W-wa 2004
9. M. Pączkowska ,Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009
10. D. Zalewski „Konflikty i interesy w sektorze zdrowotnym- ich instytucjonalizacja i rozwiązanie” , Polityka społeczna nr 7, 2008
11. <http://www.pulsmedycyny.com.pl/index/archiwum/11753/1.html>, 09.03.2009
12. POLSKA Dziennik Zachodni, Joanna Ćwiek, 2008-06-24
13. Z. Czajka, Mechanizmy wynagradzania w publicznej służbie zdrowia, IPISS ,2004
14. A. Domagała Kadry medyczne w ochronie zdrowia. tendencje zmian w kraju i na świecie , Polityka społeczna nr7 , lipiec 2008
15. Diagnoza społeczna 2009
16. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_zos_podstaw_dane_z_zakre_ochr_zdr_2008r.pdf

OŚWIATA

1. Finansowanie oświaty

Od dziesiątek lat oświata w Polsce jest słabo finansowana. Obecne nakłady państwa na oświatę oscylują wokół 3 proc. PKB np.: w roku 2009 w budżecie państwa przeznaczono 2,02 proc. PKB na oświatę. Z dofinansowaniem oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i rodziców nakłady na oświatę osiągają ok. 4 proc. PKB. Daleko więc Polsce do standardów europejskich i światowych, gdzie określa się minimum finansowania oświaty na poziomie co najmniej 5 proc. PKB. Tak niskie finansowanie oświaty w Polsce przekłada się oczywiście na braki infrastrukturalne oraz niskie zarobki nauczycieli i pracowników niepedagogicznych. JST otrzymują subwencję oświatową, która liczona jest w zależności od ilości uczniów w szkołach. Trwający w Polsce niż demograficzny powoduje, że subwencje dla wielu samorządów zmniejszają się, muszą one więc przekazywać innych dochodów własnych na utrzymanie placówek oświatowych. Żeby tego uniknąć samorządy lokalne likwidują lub łączą szkoły a także zwiększają liczebność oddziałów szkolnych.

2. Zarządzanie oświatą

Na początku lat 90-tych ub. stulecia prawie cała oświata przeszła w zakresie prowadzenia do samorządów lokalnych. Państwo pozostawiło sobie nadzór pedagogiczny poprzez kuratoria oświaty, prowadzenie szkół tzw. resortowych prowadzonych przez kilka ministerstw (rolnictwa, sprawiedliwości, pracy, kultury) oraz system egzaminacyjny (egzamininy zewnętrzne).

Ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o systemie oświaty ograniczyła kompetencje kuratorów oświaty np. w sprawach likwidacji szkół, łączenia w zespoły, oceny pracy nauczycieli. Nowelizacja ta dała również możliwość nieodpłatnego przekazywania szkół (o liczebności do 70 uczniów) i ich majątku osobom prawnym lub fizycznym. Istnieje więc realne zagrożenie prywatyzacją szkolnictwa przez pozbywanie się przez JST publicznych szkół, głównie na terenach wiejskich. Negatywne skutki zmian w prawie oświatowym potęgują jeszcze decyzje wielu samorządów, które teraz bez przeszkód mogą

likwidować, przekazywać i łączyć w zespoły szkoły i placówki oświatowe. Organy prowadzące zwiększają także liczbę uczniów w oddziałach, co także generuje wzrost liczby zwolnień w oświacie.

3. Warunki pracy nauczycieli

Warunki pracy, sposoby zatrudniania, system awansowania i wynagradzania nauczycieli zawarte są w ustawie – Karta Nauczyciela. Karta to swoisty układ zbiorowy pracy dla nauczycieli. Określa m.in. wymiar czasu pracy nauczycieli. Co jakiś czas niektóre rządy próbują zwiększyć tzw. pensum, czyli obowiązkowy wymiar zajęć z uczniami. Obecny rząd zakładał zwiększenie pensum aż o cztery godziny. Spowodowałoby to duże zwolnienia w oświacie i wzrost bezrobocia. W wyniku protestów związków zawodowych rząd ograniczył się do wprowadzenia od września 2009 r. jednej dodatkowej niepłatnej godziny zajęć na rzecz uczniów (od 1 września 2010 r. drugiej takiej godziny). Odpracowywanie i rozliczanie tych godzin rodzi wiele problemów i zamieszanie w szkołach. Stąd NSZZ „S” zwrócił się z inicjatywą ustawodawczą do Rządu i Parlamentu o likwidację zapisu o odpracowywaniu tych godzin. Od ub. roku obowiązuje również Nowa Podstawa Programowa Kształcenia Ogólnego i nowa siatka godzin ograniczająca liczbę godzin z niektórych przedmiotów. Ich skutki odczuło już wielu nauczycieli otrzymując w 2009 r. wypowiedzenia umowy o pracę. Warunki nauki i pracy nauczycieli pogarszają decyzje wielu samorządów o zwiększaniu liczby uczniów w oddziałach szkolnych.

Brakuje środków finansowych na wspieranie doskonalenia nauczycieli. 1 proc. odpis na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli jest niewystarczający. Projekt nowego rozporządzenia MEN o doskonaleniu nauczycieli zawiera kuriozalne zapisy o zmuszaniu nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji w kierunkach wybranych przez dyrektora nie zaś samego nauczyciela.

Brak w systemie szkół – uczelni kształcących kadrę dla szkolnictwa zawodowego (nauczycieli nauczających zawodowych przedmiotów teoretycznych i nauczycieli praktycznej nauki zawodu). Istnieje również potrzeba opracowania i wdrożenia osobnej tabeli płac (lub przebudowa istniejącej), szczególnie uwzględniającej nauczycieli praktycznej nauki zawodu–mistrzów w zawodzie.

Wobec słabego finansowania oświaty przez państwo niektóre JST i korporacje samorządowe postulują likwidację Karty Nauczyciela. Pomysł ten ma także swoich zwolenników wśród niektórych posłów, zwłaszcza z kręgów liberalnych. Na głosy likwidacji bądź ograniczenia uprawnień nauczycieli zawartych w Karcie ostro reagują nauczycielskie związki zawodowe. Dzięki temu ustawa – Karta Nauczyciela, będąca zbiorem praw, ale także i obowiązków nauczycieli, obowiązuje nadal.

3.1. System awansowania i wynagradzania nauczycieli

Po II wojnie światowej wynagrodzenia nauczycieli nigdy nie były na właściwym poziomie. Odbiegały znacznie i odbiegają nadal od wynagrodzeń innych grup zawodowych państwowej sfery budżetowej z podobnym poziomem wykształcenia lub płac w policji czy wojsku. W 2000 roku wprowadzono w ustawie – Karta Nauczyciela nowy system awansowania i wynagradzania nauczycieli. Wprowadzono cztery stopnie awansu zawodowego: nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany. Określono ustawowo poziom tzw. średniego wynagrodzenia dla każdego z tych stopni. Średnie wynagrodzenie nauczyciela na danym stopniu składa się z 14 różnych składników, w tym największego – wynagrodzenia zasadniczego, które otrzymują wszyscy nauczyciele. O wysokości kilku najważniejszych składników: dodatków funkcyjnych, motywacyjnych i za warunki pracy decydują JST. W 2000 roku płaca zasadnicza stanowiła 75 proc. średniego wynagrodzenia. Obecnie oscyluje w granicach 60–65 proc. w zależności od stopnia awansu i określenia w rozporządzeniu ministra właściwego ds. oświaty stawek wynagrodzenia zasadniczego. Ten systematyczny spadek udziału płacy zasadniczej w średnim wynagrodzeniu powoduje, że nauczyciele, którzy nie mają np. godzin ponadwymiarowych czy niektórych dodatków zarabiają dużo mniej od innych. Stąd związki zawodowe przy corocznych negocjacjach z MEN postulują znaczne zwiększenie stawek wynagrodzenia zasadniczego. Ponadto w samorządach, przy tak niskim udziale płacy zasadniczej powinien następować wzrost ww. dodatków w taki sposób, aby w danej JST zostały osiągnięte średnie ustawowe wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu. Niestety, od dziesięciu lat nie było prawnej

możliwości kontroli osiągania średnich w JST. W wielu samorządach średnie wynagrodzenia były znacznie niższe od określonych w ustawie, czyli nauczyciele nie otrzymali tego co im się należało. Dopiero od 2010 r., dzięki presji NSZZ „S” i innych związków zawodowych działających w oświacie, wprowadzono w Karcie Nauczyciela zapisy umożliwiające instytucjom państwowym (RIO) kontrolę średnich wynagrodzeń nauczycieli w JST i w przypadku nie osiągnięcia średnich ustawowych sankcję w postaci wypłat tzw. dodatków uzupełniających. Choć system tej kontroli nie jest jeszcze dopracowany, bo np. sprawozdania JST do RIO i związków zawodowych są sporządzane zbyt ogólnie, bez rozbicia na poszczególne składniki wynagrodzeń nauczycieli, to już przynosi efekty. Wiele samorządów zostało zmuszonych do wypłat dodatków uzupełniających za 2009 r. w granicach od kilkuset do nawet kilku tysięcy złotych na nauczyciela.

Obecny Rząd zapowiadał znaczące podwyżki płac nauczycieli. W 2008 r. waloryzacja wynagrodzeń nauczycieli wyniosła 10 proc. Od stycznia 2009 r. nauczyciele otrzymali 5 proc. podwyżki. Druga 5 proc. waloryzacja nastąpiła od września 2009 r. (czyli średnio 6,7 proc. w 2009 r.). W 2010 r. Rząd przewidział zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli od września 2010 r. o 7% (czyli średniorocznie 2,3 proc.). W następnych latach Rząd zakłada dalszy wzrost wynagrodzeń nauczycieli z uwzględnieniem uwarunkowań budżetowych, z zamiarem osiągnięcia w latach 2007–2012 wzrostu w łącznej wysokości średnio o 50%. Oznacza to, że w latach 2011–2012 pensje nauczycieli powinny wzrosnąć o ok. 30 proc. średniorocznie. Wątpliwym jest jednak zrealizowanie tego planu. Rząd chce także dalej spłaszczać wynagrodzenia nauczycieli przez zmniejszanie różnic pomiędzy wynagrodzeniem nauczycieli stażystów i nauczycieli dyplomowanych. W praktyce oznacza to tyle, że podwyżki dla najmłodszych nauczycieli stażystów są realizowane kosztem doświadczonych nauczycieli mianowanych i dyplomowanych.

Obecny Rząd w dokumencie: Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje) przewiduje zmianę organizacji czasu pracy nauczyciela oraz daleko idące zmiany w systemie awansu zawodowego nauczycieli. W jednym z wariantów proponuje się „nowoczesny, przejrzysty i funkcjonalny system rozwoju w zawodzie nauczyciela, jako zawodzie zaufania publicznego, sprzyjający umacnianiu prestiżu nauczycieli, skierowany do osób rozpoczynających karierę, jednakże z zagwarantowaną możliwością przejścia do nowego systemu dla

legitymujących się dłuższym stażem pracy, którzy dostaną wybór – czy pozostać w starym systemie, czy przystąpić do nowych zasad rozwoju zawodowego, w tym nowych zasad zatrudniania i wynagradzania”. Można domniemywać, że nowy system zatrudniania i wynagradzania miałby polegać na „wyjęciu” nauczycieli z Karty Nauczyciela i zatrudnianiu na podstawie Kodeksu Pracy. Taka sytuacja miała już miejsce w systemie oświaty, kiedy to niektóre placówki opiekuńczo–wychowawcze przeszły w gestię resortu pracy i polityki społecznej. Od tego czasu nowi pracownicy tych ośrodków są zatrudniani na podstawie Kodeksu pracy, niejednokrotnie na gorszych warunkach, natomiast zatrudnionych przed zmianami nauczycieli obowiązuje Karta Nauczyciela.

4. Sytuacja płacowa pracowników administracji i obsługi w oświacie

Pracownicy administracji i obsługi szkół są pracownikami samorządowymi. O wysokości ich wynagrodzeń decydują dyrektorzy szkół. Zasady wynagradzania tych pracowników zawarte są w regulaminach wynagradzania lub w ponadzakładowych układach zbiorowych pracy. Ale tak naprawdę politykę płacową w postaci konkretnych nakładów na płace pracowników niepedagogicznych kreują JST w swoich budżetach. W niektórych samorządach waloryzacje płac pracowników administracji i obsługi są niższe od inflacji, czyli płace tych pracowników relatywnie spadają. Niektórzy pracownicy, zwłaszcza z obsługi nie osiągają minimalnego wynagrodzenia i są im wypłacane dodatki wyrównawcze. Inni zarabiają niewiele ponad płacę minimalną. Obserwujemy także niechęć JST do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy i przypadki ich wypowiedziania. Zdarzają się także sytuacje, że pracownicy obsługi przynoszą swoje środki czystości do szkół, bo szkołom brakuje pieniędzy na wydatki rzeczowe.

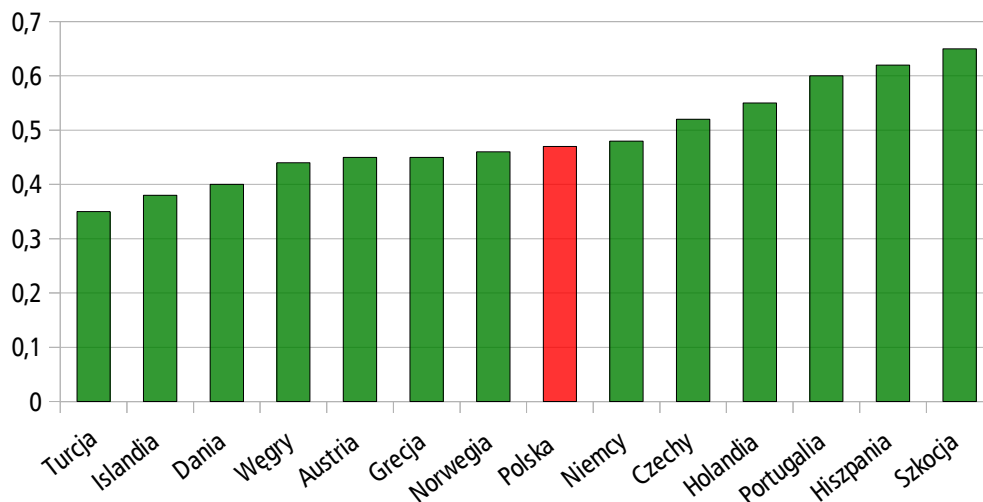
Likwidacja prawa do wcześniejszej emerytury nauczycielskiej i wprowadzenie świadczeń kompensacyjnych na gorszych warunkach niż inne grupy zawodowe, których obejmują emerytury pomostowe.

Z dniem 1 stycznia 2009 r. nauczyciele stracili prawo wcześniejszego przechodzenia na emeryturę po 30 latach pracy bez względu na wiek. Nie objęto

ich ustawą o emeryturach pomostowych. Uchwalono natomiast ustawę o świadczeniach kompensacyjnych dla nauczycieli, którzy zdecydują się skończyć karierę zawodową o 5 lat wcześniej niż powszechny wiek emerytalny. Ustawa o świadczeniach kompensacyjnych jest bardziej restrykcyjna niż ustawa o emeryturach pomostowych, gdyż np. świadczenia kompensacyjne mogą być niższe od emerytury pomostowej i nauczyciele pobierający świadczenie nie mają prawa w ogóle pracować. Zdaniem Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” przyczyny uznania pracy nauczyciela jako zawodu o szczególnym charakterze nie minęły. Nadal jest to zawód obciążony dużym odsetkiem chorób zawodowych, i to nie tylko związanymi z chorobami narządów głosu, ale ostatnio także w dużej mierze związanymi ze stresem – choroby o podłożu nerwicowym. Wiąże się to z wypaleniem zawodowym, warunkami nauczania – zbyt liczne klasy, ale także z obniżeniem autorytetu nauczyciela, narastającymi zjawiskami agresji wśród dzieci i młodzieży i wreszcie z brakiem odpowiedniej współpracy rodziców ze szkołą. Nauczyciel jest poddany nieustannej kontroli, zarówno ze strony przełożonych, jak i rodziców uczniów.

Wraz z nowymi zadaniami stawianymi wciąż przed polską szkołą i nauczycielami nie idzie w parze ani lepsze finansowanie oświaty, ani polepszenie warunków pracy i wynagrodzeń nauczycieli.

Wykres 1. Czas pracy nauczycieli na podstawie badań OECD – według najnowszych danych.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

Analizując tabele prezentujące stosunek pensum godzinowego (lekcje) do ogólnego czasu pracy nauczyciela, Polska nie jest krajem, w którym nauczyciele mają najniższy wynik. Mamy więc podstawę sądzić, że podnoszenie pensum nauczycieli, które jest w projektach obecnego rządu, przyniesie pogorszenie warunków pracy nauczycieli oraz większe

obciążenie obowiązkami. Dodając do tego jeszcze najniższe wynagrodzenia w krajach OECD nie można oczekiwać, że polscy nauczyciele będą zadowoleni. Ponadto nie można też oczekiwać, że młodzi dobrze wykształceni absolwenci szkół wyższych będą wybierali szkołę jako ich wymarzone miejsce pracy.

Tabela 3. Wynagrodzenia nauczycieli na podstawie badań OECD - według najnowszych danych

Wynagrodzenia (\$)	Szkoła podstawowa				Gimnazjum				Szkoła średnia			
	nauczyciel stażysta	pensja naucz. po 15 latach pracy	pensja max- średnia krajowa pensja (z wszystkimi pochodnymi)	Stosunek pensji po 15 latach pracy do PKB/ na głowę	nauczyciel stażysta	pensja naucz. po 15 latach pracy	pensja max- średnia krajowa pensja (z wszystkimi pochodnymi)	Stosunek pensji po 15 latach pracy do PKB/ na głowę	nauczyciel stażysta	pensja naucz. po 15 latach pracy	pensja max- średnia krajowa pensja (z wszystkimi pochodnymi)	Stosunek pensji po 15 latach pracy do PKB/ na głowę
2006												
Austria	27 649	36 580	54 914	1,02	28 860	39 424	57 141	1,10	29 186	40 404	59 958	1,13
Czechy	18 591	24 340	28 974	1,11	18 591	24 340	28 974	1,11	18 824	24 685	29 428	1,12
Dania	35 368	39 898	39 898	1,13	35 368	39 898	39 898	1,13	35 287	49 634	49 634	1,41
Anglia	29 460	43 058	43 058	1,31	29 460	43 058	43 058	1,31	29 460	43 058	43 058	1,31
Finlandia	27 708	35 798	45 164	1,09	30 793	38 269	48 192	1,17	30 962	42 440	53 867	1,30
Francja	23 317	31 366	46 280	1,01	25 798	33 846	48 882	1,09	26 045	34 095	49 155	1,10
Niemcy	40 277	50 119	52 259	1,57	41 787	51 435	53 696	1,61	45 193	55 404	57 890	1,73
Grecja	26 262	32 030	38 525	1,18	26 262	32 030	38 525	1,18	26 262	32 030	38 525	1,18
Węgry	11 788	14 976	19 839	0,82	11 788	14 976	19 839	0,82	13 114	17 921	24 240	0,99
Islandia	24 951	28 097	32 705	0,79	24 951	28 097	32 705	0,79	27 863	34 127	36 264	0,95
Irlandia	29 370	48 653	55 132	1,19	29 370	48 653	55 132	1,19	29 370	48 653	55 132	1,19
Włochy	24 211	29 287	35 686	1,01	26 084	31 890	39 162	1,10	26 084	32 781	40 934	1,14
Japonia	26 256	49 097	62 645	1,54	26 256	49 097	62 645	1,54	26 256	49 097	64 499	1,54
Korea	30 528	52 666	84 263	2,29	30 405	52 543	84 139	2,28	30 405	52 543	84 139	2,28
Luksemburg	50 301	69 269	102 519	0,89	72 466	90 582	125 895	1,16	72 466	90 582	125 895	1,16
Holandia	32 494	42 199	47 125	1,15	33 685	46 417	51 705	1,27	34 017	62 073	68 446	1,70
Norwegia	31 256	34 917	38 887	0,67	31 256	34 917	38 887	0,67	33 453	37 626	40 785	0,72
Polska (brak danych MEN)	5 111	10 326	14 144	1,15	5 111	10 326	14 144	1,15	5 111	10 326	14 144	1,15
Portugalia	20 072	32 866	51 552	1,58	20 072	32 866	51 552	1,58	20 072	32 866	51 552	1,58
Szkocja	29 498	47 050	47 050	1,43	29 498	47 050	47 050	1,43	29 498	47 050	47 050	1,43
Hiszpania	33 024	38 483	47 695	1,31	37 153	43 171	52 691	1,47	37 957	44 146	53 782	1,50
Szwecja	26 217	30 782	35 728	0,88	26 739	31 565	36 130	0,91	28 369	34 086	38 760	0,98
Szwajcaria	40 338	52 191	64 057	1,38	46 550	59 781	72 993	1,58	54 042	70 346	82 954	1,86
Turcja	12 670	14 138	15 780	1,61	a	a	a	a	12 670	14 138	15 780	1,61
USA	34 895	42 404	m	0,97	33 546	42 775	m	0,98	33 695	42 727	m	0,98
OECD średnia	27 828	37 832	46 290	1,22	30 047	40 682	49 778	1,26	31 110	43 360	52 369	1,34

Opracowała na podstawie danych OECD: Monika Kończyk

Płace nauczycieli polskich pomimo wysokiego poziomu wykształcenia (91% nauczyciele posiada wyższe wykształcenie) są na niskim poziomie. Skala różnic jest zatrważająca – polscy nauczyciele z 15 letnim stażem zarabiają 11% tego co nauczyciele w Luksemburgu, 20% w stosunku do nauczycieli niemieckich!

Jeżeli chodzi natomiast o zakres zarobków tonasze pensje nie motywują nauczycieli do zdobywania kolejnych stopni awansu, co m.in. wiąże się z wydatkami na studia podyplomowe, kursy i dojazdy. Różnica pomiędzy najwyższym wynagrodzeniem (średnia krajowa), a wynagrodzeniem stażysty wynosi 28% (rok 2006).

1. Dokończenie reformy emerytalnej?

W dniu 1 stycznia 2009 r. weszły w życie dwie ustawy, których celem miało być dokończenie reformy emerytalnej z 1999 r.: 1) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507) oraz 2) ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656). Uchwalenie ustawy o emeryturach kapitałowych było związane z planowanym na 2009 r. rozpoczęciem pierwszych wypłat emerytur finansowanych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Ustawa o emeryturach pomostowych miała rozwiązać problem uprawnień emerytalnych pracowników urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych przy pracach w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, którzy nie nabyli prawa do emerytury w obniżonym wieku do końca 2008 r.

Ustawa o emeryturach kapitałowych przyjęta została z opóźnieniem. Termin uchwalenia ustawy uniemożliwił utworzenie zakładów emerytalnych, przygotowanie oferty emerytur dożywotnich oraz przygotowanie się zakładów oraz ZUS do dokonywania pierwszych wypłat. W okresie pierwszych pięciu lat obowiązywania tej ustawy emerytury kapitałowe wypłacane są wyłącznie kobietom (z uwagi na niższy wiek emerytalny). Zdecydowano zatem, że kobiety, które zdecydują się przejść na emeryturę przed ukończeniem 65 roku życia otrzymywać będą, do czasu osiągnięcia wieku uprawniającego do emerytury dożywotniej (65 lat) tzw. emeryturę okresową wypłacaną wprost ze środków będących w tym okresie wprost w posiadaniu otwartego funduszu emerytalnego. Środki przekazywane przez OFE na finansowanie emerytur okresowych pomniejszają jednak kapitał emerytalny kobiet, z którego po osiągnięciu 65 roku życia finansowane będą emerytury dożywotnie. Z uwagi na okresowy charakter oraz fakt, że każda kolejna wypłata emerytury okresowej zmniejsza kapitał emerytalny przeznaczony na finansowanie emerytury dożywotniej uznaje się, że emerytura okresowa nie jest spełnia warunków uznania jej za świadczenie emerytalne, lecz jest tzw. programowaną wypłatą środków zgromadzonych w OFE. Emerytura okresowa jest rozwiązaniem prowizorycznym, a powodem jej wprowadzenia było głównie opóźnienie, z jakim wprowadzona została ustawa o emeryturach

kapitałowych, które uniemożliwiało uruchomienie pierwszych wypłat emerytur dożywotnich z początkiem 2009 r. Warto zwrócić uwagę, że sytuację skomplikował dodatkowo brak regulacji dotyczącej podmiotów zarządzających środkami emerytalnymi w okresie pobierania emerytury dożywotniej. Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych została wprawdzie uchwalona przez Sejm, ale odmowa podpisania tej ustawy przez Prezydenta RP uzasadniona brakiem w ustawie mechanizmów gwarantujących waloryzację kapitału emerytalnego skutecznie zapobiegła jej wejściu w życie. Aktualnie zatem jednym z najpilniejszych zadań rządu jest opracowanie spełniającego wymagania w zakresie zgodności z Konstytucją projektu ustawy, która określałaby zasady funkcjonowania zakładów dożywotnich emerytur kapitałowych. Propozycje w tym zakresie zostały przedstawione w założeniach do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych przedstawionym w dniu 6 stycznia 2010 r. W projekcie proponuje się m.in. usunięcie z obrotu prawnego dożywotnich emerytur kapitałowych. Środki zgromadzone na rachunku w OFE mogłyby być wykorzystane w dwojaki sposób: 1) poprzez jednorazową wypłatę tych środków ubezpieczonemu (pod warunkiem, że kwota środków zaewidencjonowanych na indywidualnym rachunku w ZUS umożliwia wypłatę miesięcznej emerytury nie niższej niż od dwukrotności najniższej emerytury) albo 2) poprzez jednorazową wpłatę środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przez co nastąpi zwiększenie podstawy wymiaru emerytury z FUS a w konsekwencji podwyższenie tej emerytury. Jednorazowa wypłata środków mogłaby być dokonywana na wskazany przez ubezpieczonego rachunek bankowy albo na indywidualne konto emerytalne (IKE). Ubezpieczony, który zdecydowałby się na jednorazowe zasilenie rachunku emerytalnego w ZUS zachowałby prawo do jednoarowej wypłaty tej części kapitału emerytalnego, która przewyższałaby kwotę niezbędną do wypłaty emerytury z FUS w wysokości co najmniej dwukrotności najniższego świadczenia emerytalnego. Propozycje te wskazują na rozważaną przez rząd możliwość rezygnacji z powoływania do życia zakładów dożywotnich emerytur kapitałowych i powierzenie zadania wypłacania świadczeń finansowanych z kapitału zgromadzonego w OFE Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

2. Konieczna ochrona aktywów zarządzanych przez OFE.

Polski system emerytalny boryka się obecnie z problemem braku ochrony aktywów zarządzanych przez OFE przed utratą ich wartości wskutek niekorzystnych zjawisk ekonomicznych wywołujących spadki cen akcji na rynkach kapitałowych. Skalę tego zagrożenia uwidocznili światowy kryzys finansowy, który spowodował, że przeciętna wartość jednostki rozrachunkowej w lutym 2009 r. spadła do poziomu notowanego w styczniu 2006 r. W celu zabezpieczenia ubezpieczonych przed zagrożeniem związanym z utratą wartości kapitału emerytalnego w okresie poprzedzającym przejście na emeryturę rozważano do tej pory propozycję wprowadzenia tzw. bezpieczniejszych funduszy emerytalnych (tzw. funduszy typu B), inwestujących w bezpieczniejsze instrumenty finansowe, do których ubezpieczony mógłby przekazać środki na kilka lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. W założeniach do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych proponuje się ubezpieczonym, którzy ukończyli 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy z OFE i przeniesienia całości zgromadzonych tam środków do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS albo przekazania określonej procentowo części środków zgromadzonych na rachunku w OFE do funduszu emerytalnego FUS bez potrzeby rozwiązywania umowy z OFE.

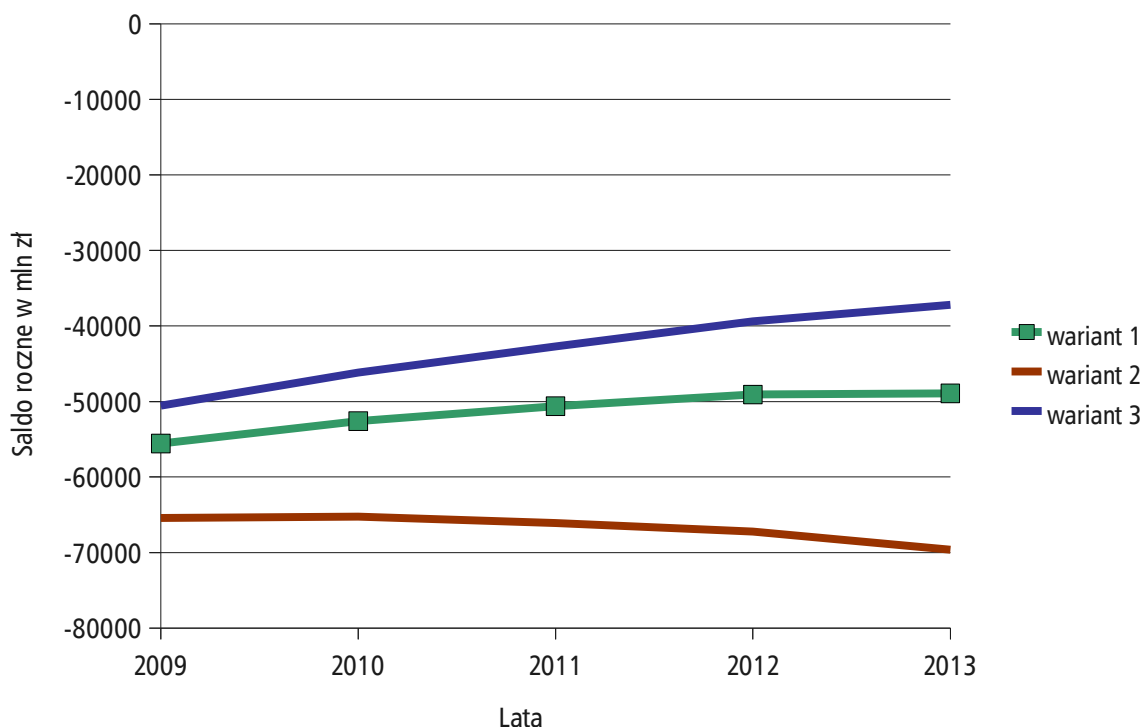
3. Deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Kolejny problem, z którym boryka się polski system emerytalny to rosnący stale deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Deficyt ten spowodowany jest różnymi przyczynami. Głównym powodem braku równowagi finansowej FUS jest podjęta jeszcze w 1998 r. decyzja o podziale składki na ubezpieczenie emerytalne i przeznaczeniu jej jednej części równej 7,3 % podstawy wymiaru na finansowanie przyszłych emerytur metodą kapitałową. Decyzja ta miała chronić polski system emerytalny przed skutkami prognozowanych niekorzystnych zjawisk demograficznych określanych, potocznie mianem „starzenia się społeczeństwa”, których konsekwencją miał być wzrost wydatków na świadczenia emerytalne przy jednoczesnym zmniejszaniu

się wpływów ze składek. Repartycyjny w całości system emerytalny miał być stopniowo zastępowany systemem repartycyjno-kapitałowym. Kapitałowa metoda finansowania świadczeń emerytalnych jest uznawana za odporną na niekorzystne zmiany demograficzne. Powstały w wyniku przekazywania części składki do OFE deficyt FUS miał być pokrywany ze środków publicznych pochodzących z Funduszu Rezerwy Demograficznej, prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz z budżetu. Wśród pozostałych przyczyn deficytu FUS wymienić należy takie zjawiska jak wzrost bezrobocia będący konsekwencją pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku światowego kryzysu gospodarczego czy rozszerzanie się szarej strefy na rynku pracy.

Szczególnie niekorzystny wpływ na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wywiera upowszechnianie się zjawiska nieuczciwego wykorzystywania formuły tzw. samozatrudnienia jako podstawy wykonywania pracy na rzecz dotychczasowego pracodawcy. Osoby świadczące pracę w ramach prowadzonej przez siebie jednoosobowo pozarolniczej działalności opłacają składki na ubezpieczenia społeczne od zdecydowanie niższej aniżeli pracownicy podstawy wymiaru. W okresie pierwszych dwóch lat od rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej podstawa obliczenia składki na ubezpieczenie społeczne takich osób nie może być niższa od kwoty 30 % minimalnego wynagrodzenia (w roku 2010 r. jest to kwota 395, 10 zł). Ubezpieczeni prowadzący pozarolniczą działalność powszechnie deklarują dochód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne na najniższym możliwym poziomie. Oznacza to, że wysokość składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez te osoby w okresie pierwszych dwóch lat prowadzenia działalności gospodarczej jest symboliczna i wynosi 77,12 zł w przypadku składki na ubezpieczenie emerytalne i 23,70 zł w przypadku składki na ubezpieczenie rentowe. Osoby te podlegają dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu a najniższa składka na takie ubezpieczenie wynosi 9,67 zł. W przypadku osób prowadzących przez dłuższy okres czasu pozarolniczą działalność minimalna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne nie może być niższa od kwoty 60 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (w 2010 r. kwota ta wynosi 1887,60 zł), a składki opłacane od tej kwoty wynoszą odpowiednio 386,45 zł na ubezpieczenie emerytalne, 113,25 na ubezpieczenie rentowe i 46,24 zł na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Podobne różnice w wysokości podstawy wymiaru składki pomiędzy osobami prowadzącymi pozarolniczą

Wykres 1. Prognoza rocznego salda FUS wg wariantów (warianty uzależnione są od kształtowania się w tym okresie wskaźników makroekonomicznych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2009-2013, Warszawa, grudzień 2007, ZUS

działalność oraz pracownikami występują w dziedzinie ubezpieczenia zdrowotnego. Składka na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność opłacana jest od kwoty nie niższej od 75 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a pracowników – średnio od kwoty odpowiadającej przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu. Zestawienie tych informacji z danymi dotyczącymi wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne ubezpieczonych będących pracownikami (przeciętne wynagrodzenie prognozowane w ustawie budżetowej na rok 2010 r. dla celów ubezpieczeniowych – 3146 zł) oraz wysokości przeciętnej składki obliczonej od tej kwoty (614,09 zł na ubezpieczenie emerytalne, 188 zł – na ubezpieczenie rentowe i 77,077 zł) w powiązaniu z informacjami na temat liczby osób świadczących pracę w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej oddaje skalę strat ponoszonych przez FUS oraz NFZ z powodu sankcjonowania przez system ubezpieczeń społecznych praktyki tzw. nieuczciwego samozatrudnienia. Warto

zauważyć, że praktyka ta wpływa negatywnie nie tylko na poziom przychodów FUS oraz NFZ ale także odbija się niekorzystnie na wysokości przyszłych świadczeń ubezpieczeniowych osób prowadzących poza rolniczą działalność.

REKOMENDACJA

Eliminowanie praktyk nieuczciwego samozatrudnienia

W założeniach do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych proponuje się, aby problem ten rozwiązać zmniejszając wysokości składki przekazywanej do OFE z 7,3 % do 3 % podstawy wymiaru. Propozycja pozostaje w sprzeczności z założeniami reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 r. Propozycja zmniejszenia udziału metody kapitałowej w finansowaniu przyszłych świadczeń emerytalnych oznacza zwiększenie ciężaru finansowania emerytur przez przyszłe pokolenia. Jest ona podyktowana bieżącymi trudnościami finansowymi budżetu państwa i nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Zakłada ona wykorzystanie środków, które według założeń reformy emerytalnej z 1999 r. miały pozostać własnością samych ubezpieczonych do działań mających na celu zmniejszenie deficytu budżetu państwa.

W 2008 r. podjęto próbę nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS, której celem miała być zmiana dotychczasowych zasad obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy. Dotychczasowy mechanizm jest korzystniejszy od zasad ustalania wymiaru świadczeń emerytalnych, co przy utrzymaniu zasady, że przyszła emerytura nie może być niższa od pobieranej przed przejściem na emeryturę renty z tytułu niezdolności do pracy, co mogłoby w przyszłości wywoływać ze strony ubezpieczonych presję na organy rentowe na ubieganie się o rentę. Ustawa nowelizacyjna z 2008 r. zmierzała do zastosowania mechanizmu zdefiniowanej składki wykorzystywanego w nowym systemie emerytalnym również przy obliczaniu wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy. Odmowa podpisania tej ustawy przez Prezydenta RP spowodowała, że nie weszła ona w życie. Nie można wykluczyć, że w przyszłości podjęta zostanie kolejna próba przeforsowania nowego, mniej korzystnego od dotychczasowego mechanizmu ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy.

przywilejów emerytalnych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych (złożone przez Rzecznika Praw Obywatelskich). Niezależnie od tego rząd zapowiada reformę systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Miałyby ona polegać albo na przedłużeniu minimalnego okresu wysługi uprawniającej do emerytury mundurowej z 15 do 20 (względnie 25) lat albo na objęciu żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb paramilitarnych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, z zachowaniem emerytalnych praw nabytych funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę przed wejściem w życie reformy. Zapowiadane są również zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników mające na celu zwiększenie kosztów tego ubezpieczenia ponoszonych przez rolników prowadzących gospodarstwa rolne o większej powierzchni użytków rolnych.

4. Emerytury w Trybunale Konstytucyjnym.

Konieczność zmian w przepisach emerytalno-rentowych może wynikać również z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które powinny zostać wydane w najbliższej przyszłości w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. W Trybunale Konstytucyjnym znajdują się wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją, zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz

Koncentrując uwagę na rozwiązaniach prawnych mogących korzystnie wpłynąć na praktykę prawa pracy, poniżej znajdują się niektóre propozycje legislacyjne w tym zakresie. Ewentualna nowelizacja przepisów może korzystnie wpłynąć na dialog społeczny, uzwiązkowienie w Polsce, a ponadto miałyby na celu ochronę miejsc pracy, może usprawnić dochodzenia roszczeń pracowniczych przed sądami, czy wzmocnić ochronę związaną z przynależnością związkową.

1. Propozycje zmierzające do poprawy sytuacji zatrudnionych

1.1 Wygasanie stosunków pracy z mocy prawa

Zdecydowanie negatywnie należy odnieść się do trybu „wygaszania etatów” bądź inaczej „wygasania stosunków pracy” z mocy prawa. Jest to mechanizm stosowany w przypadku przekształceń w administracji publicznej polegający na tym, że ustawa w sposób odmienny niż kodeks pracy reguluje sytuację prawną pracowników wobec przekształceń po stronie pracodawcy. Przyjęte w ustawach rozwiązania opierają się na tym, że pracownicy tracą pracę, jeżeli w określonym terminie nie zostają zaproponowane im nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia w określonym terminie od dnia złożenia propozycji. Przykładowo, w ostatnim czasie taki problem pojawił się przy okazji konstruowania przepisów wprowadzających reformę finansów publicznych. Zgodnie z art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), stosunki pracy z pracownikami likwidowanych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych wygasają z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010r.

Należy zwrócić uwagę, że zastosowanie regulacji szczególnych dla określonej grupy pracowników wyłącza możliwość stosowania wobec tych osób przepisów kodeksu pracy. Pracownicy nie mogą odwołać się do sądu w myśl kodeksu pracy, nie są też objęci ochroną wynikającą z ustawy o zwolnieniach grupowych (na ten temat por. wypowiedź prof. J. Steliny

w artykule pt. „Administracja zwalnia pracowników”, Rzeczpospolita z 9 marca 2010 r., s. C4). Zastosowanie „wygaszania etatów” jest więc bardzo niekorzystne dla pracowników, ponieważ wielu z nich, nawet te osoby które podlegają szczególnej ochronie stosunku pracy (np. działacze związkowi, kobiety w ciąży, pracownicy na 4 lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego), z mocy ustawy traci zatrudnienie. Dlatego Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” niejednokrotnie zgłaszała Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem nadużywania tej instytucji. Konstruowanie przepisów przy użyciu „wygasania stosunków pracy” budzi poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz art. 24 Konstytucji stanowiącym, iż praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

1.2 Umowy na czas określony

Należy ponadto zwrócić uwagę na zjawisko formalnej (literalnej) implementacji do polskiego porządku prawnego norm europejskiego prawa pracy. Przykładem takiej implementacji jest mechanizm ograniczający swobodę zawarcia umowy o pracę na czas określony wprowadzony do art. 25¹ kodeksu pracy. Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 99/70/WE Państwa Członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych m.in. do przeciwdziałania nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony oraz nawiązywania następujących po sobie stosunków pracy na czas określony. Intencją sygnatariuszy Porozumienia ramowego było m.in. dążenie do zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania i ustanowienia ogólnych ram korzystania z umów o pracę na czas określony na podstawach możliwych do zaakceptowania przez pracodawców i pracowników (por. preambuła Porozumienia ramowego). Zgodnie z klauzulą 5 Porozumienia ramowego w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, Państwa Członkowskie mają obowiązek wprowadzić w sposób uwzględniający potrzeby grup pracowników jeden lub większą liczbę spośród następujących środków: 1) wyliczyć obiektywne powody uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków

pracy, 2) określić maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, 3) ograniczyć liczbę odnowień takich umów lub stosunków. Państwa Członkowskie zostały również zobowiązane do określenia skutków prawnych (sankcji) zawarcia kolejnych terminowych umów o pracę lub nawiązania na czas określony kolejnych stosunków pracy. Powinny one bowiem określić warunki, na których umowy o pracę na czas określony będą uważane za kolejne oraz przesłanki, których spełnienie dawać będzie podstawy do traktowania takich umów lub stosunków pracy za nawiązane na czas nie określony.

Art. 25¹ kodeksu pracy określa maksymalną dopuszczalną liczbę następujących po sobie umów o pracę na czas określony, zasady uznawania takich umów za kolejne oraz sankcję przekroczenia przez strony limitu terminowych umów o pracę. Zgodnie z art. 25¹ § 1 kodeksu pracy pracodawca i pracownik mają możliwość zawarcia tylko dwóch kolejnych umów o pracę na czas określony. Zawarcie trzeciej takiej umowy jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nie określony. Za kolejną umowę o pracę na czas określony uznaje się umowę, zawartą przed upływem miesięcznego okresu przerwy od rozwiązania poprzedniej umowy o pracę na czas określony. W doktrynie prawa pracy art. 25¹ kodeksu pracy jest dość powszechnie uznawany za sprzeczny z założeniami i celem dyrektywy 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz. Urz. UE L 99 z 10.07.1999 r.). Podkreśla się, że nie zapewnia on pracownikom zatrudnionym terminowo skutecznej ochrony. Nie zapobiega on bowiem nadużyciom polegającym na zawieraniu długotrwałych umów o pracę na czas określony przewidujących w swej treści możliwość ich wypowiedzenia z zachowaniem krótkiego, dwutygodniowego okresu wypowiedzenia mimo, że brak jest uzasadnienia dla wyboru tego rodzaju umowy o

pracę. Taka praktyka jest niekorzystna dla pracowników, bowiem pozbawia ich będącej konsekwencją zawarcia umowy o pracę na czas nie określony tzw. powszechnej ochrony stosunku pracy. Zjawisko nadużywania możliwości zawarcia umowy o pracę na czas określony nie znajduje akceptacji w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Sądu Najwyższego zawarcie długoterminowej umowy o pracę na czas określony (np. na 9 lat) z dopuszczalnością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem może być kwalifikowane jako obejście przepisów prawa pracy, ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia lub zasad współżycia społecznego na podstawie art. 58 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 300 k.p. (wyrok SN z dnia 7. września 2005 r., II PK 294/04, OSNP 2006/13-14/207). Art. 25¹ kodeksu pracy nie realizuje tym samym zasadniczego celu dyrektywy, którym jest ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony (L. Mitrus *Kolejne umowy o pracę na czas określony z perspektywy prawa wspólnotowego (uwagi wokół orzeczenia ETS w sprawie Adeneler ST. Pr. PiPSP. Nr 1 z 2007 r.)*). Sprzeczności z prawem wspólnotowym można dopatrywać się również w tym, że art. 25¹ k.p.: 1) odnosi się jedynie do umów o pracę zawartych na czas określony, z wyłączeniem pozostałych umów terminowych (umowy na okres próbny i na czas wykonania określonej pracy), 2) uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż 1 miesiąc, 3) wśród obiektywnych powodów usprawiedliwiających wielokrotne zawieranie umów okresowych wymienia umowy zawierane dla wykonania prac o charakterze cyklicznym (K. Łapiński *Implementacja dyrektywy w sprawie pracy na czas określony do polskiego prawa pracy* Europejski Przegląd Sądowy Nr 1 z 2008 r.). Niezgodność art. 25¹ kodeksu pracy z dyrektywą 99/70/WE i brak bezpośredniej skuteczności w Polsce klauzuli 5 Porozumienia ramowego uzasadnia postulat, aby omawiane przepisy kodeksu pracy stosować w sposób zgodny z celem dyrektywy.

REKOMENDACJA

Potrzeba zmiany kodeksowej regulacji dotyczącej warunków dopuszczalności zawierania umów o pracę na czas określony jest od wielu lat artykułowana przez środowisko związkowe w Polsce. Niezbędne jest zastąpienie dotychczasowego mechanizmu art. 25¹ k.p. regulacją określającą maksymalną długość kolejnych stosunków pracy nawiązanych na podstawie terminowych umów o pracę. Proponujemy wprowadzenie ograniczenia czasowego zatrudnienia pracowników na podstawie umowy na czas określony do maksymalnie 18 miesięcy (uchwała Nr KZD NSZZ „Solidarność”).

Taka propozycja została zgłoszona również w trakcie prac nad tzw. pakietem działań anty kryzysowych toczących się w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wiosną 2009 r. Rozwiązanie prawne wprowadzone w art. 13 ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 125, poz. 1035), zwanej dalej „ustawą anty kryzysową”, trudno uznać jednak za satysfakcjonujące. Jego zakres podmiotowy został ograniczony wyłącznie do umów o pracę zawieranych u pracodawców będących przedsiębiorcami. Ma ono charakter incydentalny. Zostało wprowadzone na okres obowiązywania ustawy anty kryzysowej (tj. do końca 2011 r.) i ma ono szereg wad. Przede wszystkim w art. 13 ustawy anty kryzysowej nie zostały określone skutki prawne zawarcia przez strony umowy o pracę na czas określony z przekroczeniem maksymalnego 24-miesięcznego okresu zatrudnienia na podstawie umowy terminowej. Ponadto wątpliwości może budzić wyłączenie w okresie obowiązywania ustawy anty kryzysowej stosowania mechanizmu art. 25¹ ustawy anty kryzysowej wywołujące skutek w postaci ustanowienia swoistej abolicji dla stron stosunku pracy, które wyczerpały już limit dwóch kolejnych umów o pracę na czas określony. Nie jest również jasne w jakim zakresie art. 13 ustawy anty kryzysowej znajduje zastosowanie do umów o pracę zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy anty kryzysowej.

1.3. Zakres wolności koalicji

Należy postulować zmianę art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.), w ten sposób aby prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mieli nie tylko pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, ale również osoby wykonujące osobiście na rzecz jednego zatrudniającego prace o charakterze ciągłym lub powtarzającym się jeżeli nie zatrudniają pracowników.

1.4. Pakiety socjalne jako źródło prawa pracy

Problematyka tzw. paktów socjalnych jako specyficznych źródeł prawa pracy budzi liczne

wątpliwości od wielu lat. Już samo pojęcie paktów socjalnych nie jest jednoznaczne. Obejmuje bowiem porozumienia zawierane w różnych okolicznościach prawnych. Co więcej zróżnicowane są również podmioty występujące jako strony takich porozumień.

Wyrazem trudności z określeniem charakteru prawnego paktów socjalnych może być orzecznictwo Sądu Najwyższego, które cechuje duża rozbieżność w tym zakresie. Z jednej strony w części swoich orzeczeń Sąd Najwyższy przyznawał takim paktom przymiot źródła prawa pracy (np. w uchwale z dnia 23 maja 2001 r., III ZP 25/00 (Pr. Pracy 2001/6/33), wyroku z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 176/99 (OSNP/2000/21/788) czy w wyroku z dnia 17 listopada 1999 r., I PKN 364/99 (OSNP 2001/7/219), podczas gdy w innych orzeczeniach zajmował stanowisko przeciwnie (np. uchwała z dnia 29 listopada 2005 r., II PZP 8/05 (Wokanda 2006/7-8/45), wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 588/98 (OSNP 2000/8/298), wyrok z dnia 17 lutego 2000 r., I PKN 541/99 (OSNP 2001/14/464).

W uchwale z dnia 23 maja 2006 r., III PZP 2/06 (OSNP 2007/3-4/38) Sąd Najwyższy przyjął normatywny charakter paktów socjalnych zawieranych w procesie prywatyzacji pośredniej, a stanowisko to zostało następnie potwierdzone wyrokiem z dnia 29 stycznia 2008 r., II PK 146/07 (M.P.Pr. 2009/7/361).

W chwili obecnej, uwzględniając stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w przywoływanej uchwale z 2006 r. można mówić o normatywnym charakterze paktów socjalnych zawieranych w procesie komercjalizacji i prywatyzacji. Charakter taki będą również miały pakty zawierane w sytuacji przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę (w oparciu o art. 26¹ ustawy o związkach zawodowych). Brak jest natomiast wyraźnej podstawy prawnej zapewniającej spełnienie wynikającego z art. 9 Kodeksu pracy wymogu „oparcia na ustawie”, a tym samym zapewnienie normatywnego charakteru, paktom socjalnym zawieranim w innych okolicznościach.

REKOMENDACJA

Konieczne jest wprowadzenie przepisu, który generalnie rozstrzygałby wątpliwości dotyczące charakteru prawnego porozumień zawieranych pomiędzy inwestorem a związkami zawodowymi, ustanawiających gwarancje zatrudnienia dla pracowników zatrudnionych przez pracodawcę. Taką funkcję mogłoby spełnić dodanie do art. 26¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) ust. 6 następującej treści: „Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio w przypadku nabycia przez inwestora takiej ilości akcji lub udziałów pracodawcy, którego skutkiem jest uzyskanie prawa do co najmniej 20 % głosów w organie stanowiącym pracodawcy lub znaczącego wpływu na jego działalność w rozumieniu przepisów o rachunkowości”.

1.5. Ochrona danych ujawniających przynależność związkową

Przy okazji nowelizacji ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) warto dokonać niezbędnego doprecyzowania art. 30 ust. 2¹ tej ustawy, który dotyczy sposobu określania osób należących do związku zawodowego a także korzystających z jego obrony, na potrzeby konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie przepisu jest często w praktyce odczytywane w ten sposób, że pracodawcy na jego podstawie żądają przedstawiania listy imiennej osób należących do związku zawodowego a także pracowników niezrzeszonych podlegających obronie związkowej na ich wnioszek. Problem jest na tyle istotny i kontrowersyjny, że orzecznictwo Sądu Najwyższego jest w przedmiotowej sprawie niejednolite. Wiele uwag na ten temat zgłasza również doktryna prawa pracy (por. np. A. Wypych-Żywicka, *W sprawie interpretacji art. 30 ust 21 ustawy związkowej słów kilka*, Z zagadnień współczesnego prawa pracy, Księga jubileuszowa Profesora H. Lewandowskiego, pod red. Z. Górala, Warszawa 2009, s. 249-258). W trwającej już wiele lat dyskusji na ten temat trudno znaleźć pogląd dominujący. Jednak należy raczej zgodzić się z wyrażonym poglądem, że na gruncie przepisów ustawy związkowej trudno byłoby znaleźć oparcie do nałożenia na związek zawodowy obowiązku aktualizowania złożonej pracodawcy listy (tak J. Stelina, *Współdziałanie pracodawcy w indywidualnych sprawach pracowniczych*, PiZS 2008, nr 10, s. 7). Celowe wydaje się więc zastąpienie obecnej treści art. 30 ust. 2¹ ustawy następującą: „Jeżeli przepisy prawa pracy zobowiązują pracodawcę do konsultowania się z zakładową

organizacją związkową w indywidualnych sprawach pracowniczych, pracodawca zasięga u niej informacji czy pracownik, którego sprawa dotyczy, jest przez nią reprezentowany”.

Ochrona danych ujawniających przynależność związkową to jednak przede wszystkim ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.), która także wydaje się wymaga doprecyzowania. W art. 27 ust. 1 ustawy użyte zostało sformułowanie, które może budzić wątpliwości w praktyce i w przyszłości pozbawiać wzmożonej ochrony prawnej osoby niezrzeszonych ale podlegających obronie związkowej (art. 30 ust. 2 i art. 7 ust. 2 ustawy o zw. zaw.). Przepis ten stanowi, że „Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym”. Zatem odnosi się on do przynależności związkowej. Nie ma więc żadnej wątpliwości, że ustawa chroni dane ujawniające fakt członkostwa w związku zawodowym. Wydawałoby się, że sformułowanie „przynależność związkowa” odnosi się także do osób niezrzeszonych, bo informacja o przynależności to także informacja o tym, że ktoś do związku nie należy. Użycie takiego sformułowania powoduje jednak w praktyce wątpliwości. Otóż w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Warszawy z dnia 28 października 2009 r., (II SA/Wa 16/09, niepublikowany), WSA kończąc swoje wywody stwierdził, że „organ w żaden sposób nie wyjaśnił, czy żądanie Banku dotyczyło pracowników zrzeszonych w związku zawodowym, czy też również, albo tylko,

osób niezrzeszonych w związku zawodowym i korzystających z ochrony przewidzianej w art. 30 ust. 2 ustawy o zw. zaw.". Istnieje wobec powyższego uzasadniona wątpliwość przyjęcia przez sądy takiej wykładni, że pracownicy niezrzeszeni, a podlegający obronie na ich wniosek, pozostawieni zostaną poza zakazem przetwarzania danych sensytywnych, tym samym będą traktowani inaczej niż członkowie związku. Wskazane wydaje się doprecyzowanie tego przepisu, aby bez wątpienia odnosił się zarówno do członków związku jak i osób niezrzeszonych które na mocy art. 30 ust. 2 bądź art. 7 ust. 2 ustawy o zw. zaw. podlegają obronie związkowej.

Kolejna wątpliwość którą należy usunąć w przyszłości, dotyczy sankcji karnych w związku z przetwarzaniem danych wrażliwych ujawniających przynależność związkową. Otóż do znamion przestępstwa kwalifikowanego (art. 49 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych) należy działanie sprawcy na zbiorze danych osobowych. Zatem aby działanie takie uznane zostało za wyczerpujące znamiona przestępstwa stypizowanego w tym przepisie, dane osobowe muszą stać się elementem zbioru danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych (por. P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych, Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 451). Tymczasem zebrana przez pracodawcę „lista imienna” osób należących do związku zawodowego i korzystających z jego obrony nie zawsze będzie zbiorem danych w rozumieniu tego przepisu. Jest pewna niespójność ustawodawcy w tym zakresie, ponieważ z jednej strony ustawa generalnie zakazuje przetwarzania danych ujawniających przynależność związkową (art. 27 ust. 1 w związku z art. 7 pkt 2) ustawy o ochronie danych osobowych), a z drugiej przewiduje sankcje karne dla sprawcy wyłącznie wtedy, gdy przetwarza dane w zbiorze danych.

1.6. Chałupnicy jako pracownicy

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) osoby wykonujące pracę nakładczą mogą wstępować do związków zawodowych. Zasady świadczenia pracy przez osoby wykonujące pracę nakładczą, zwane „wykonawcami” lub potocznie „chałupnikami”, na rzecz pracodawców, zwanych „nakładcami” reguluje rozporządzenia z dnia 31

grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz. U. z 1976 r., Nr 3, poz. 19 ze zm.). Obecnie nie wydaje się żeby wielu chałupników było członkami związków zawodowych. Ta forma zatrudnienia nie jest atrakcyjna chociażby dlatego, że chałupnicy nie są pracownikami. Umowa o pracę nakładczą nie ma własnej, wyodrębnionej regulacji prawnej. Mają do niej wprost zastosowanie przepisy prawa cywilnego, a rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1975 r. jest jedynym które określa reżim prawny tej umowy w zakresie uprawnień pracowniczych wykonawców pracy nakładczej. Sytuacji nie poprawia fakt, że osoby świadczące pracę na tej podstawie mogą być objęte układem zbiorowym pracy (art. 239 § 2 k.p.), bo liczba zawieranych układów jest niewielka.

Na tle przytoczonej regulacji prawnej można zastanowić się, czy uregulowanie pracy chałupniczej w Kodeksie pracy nie wpłynęłoby korzystnie na uzwiązkowienie. Gdyby nakładcom przyznać w Kodeksie pracy status pracowników nakładczych, zainteresowanie tą formą zatrudnienia mogłoby się zwiększyć. Więcej pracowników (chałupników) to z kolei potencjalnie więcej członków związku.

Warto zwrócić uwagę, że w doktrynie spotyka się wypowiedzi w których rozważa się uregulowanie pracy chałupniczej w Kodeksie pracy (tak np. L. Florek, *Kodyfikacyjne problemy prawa pracy*, [w:] Problemy kodyfikacji prawa pracy, wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego, Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk 19-21 września 2007 r., s. 13.; oraz A. Dral, *Powszechna ochrona stosunku pracy, Tendencje zmian*, Warszawa 2009 r., s. 385.).

Przy okazji można ponadto zwrócić uwagę, że rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1975 r. zostało wydane na podstawie art. 303 § 1 Kodeksu pracy. W świetle tego przepisu, Rada Ministrów określiła zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób wykonujących pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy. Już pobieżna analiza tego przepisu skłania do poczynienia wniosku, że nie spełnia on konstytucyjnych uwarunkowań dotyczących wydawania rozporządzeń wykonawczych. Przepis art. 303 § 1 K.p. nie jest wystarczająco szczegółowy pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. Sformułowanie „zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób wykonujących pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy”,

choć wydawałoby się zawiera wytyczne co do treści aktu wykonawczego, to jednak odwołuje się do „odmiennych warunków wykonywania tej pracy”, które nie zostały nigdzie określone. Mając na uwadze powyższą wątpliwość, tym bardziej wskazane wydaje się znówelizowanie przepisów regulujących pracę nakładczą, najlepiej przez bezpośrednie umiejscowienie tej formy zatrudnienia w Kodeksie pracy. Status osób wykonujących pracę nakładczą jest podobny pod względem sytuacji społeczno – ekonomicznej do statusu pracowników, a zwłaszcza telepracowników. Ponadto do umów o pracę upodabnia ją trwałość więzi prawnej, która nie wyczerpuje się w jednorazowym świadczeniu wykonawcy, a także ryzyko obciążające w znacznym stopniu nakładcę oraz ograniczenie materialnej odpowiedzialności nakładcy za niewykonanie zobowiązania.

1.7. Pracownicy tymczasowi

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. 2003 Nr 166, poz. 1608 ze zm.) pomimo kilku jej nowelizacji budzi wątpliwości w kwestiach o charakterze fundamentalnym. Dotychczasowe nowelizacje miały jedynie na celu uelastycznienie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie uregulowania, które wyjaśniłoby dotychczas nagromadzone wątpliwości i czyniłoby trójpodmiotową formę zatrudnienia czytelną. Przyszła ewentualna nowelizacja ustawy powinna obejmować następujące zagadnienia:

a) wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika wobec pracownika tymczasowego

Zasadę wspólnej odpowiedzialności agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika wprowadza np. prawo francuskie (zob. M.L. Morin, *Labour Law and New Forms of Corporate Organization*, *International Labour Review* 2005, Vol. 144, No. 1, s. 372).

Należy także pokreślić, że na podstawie art. 12 konwencji 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy państwo członkowskie powinno w prawie krajowym rozstrzygać o podziale odpowiedzialności za wywiązywanie się z obowiązków związanych z ochroną pracownika tymczasowego. W myśl art. 12 konwencji prawo krajowe powinno rozstrzygać o podziale odpowiedzialności za wywiązywanie się z obowiązków związanych z zapewnieniem ochrony pracowników w odniesieniu do rokowań zbiorowych, minimalnych płac, czasu pracy i innych warunków pracy, świadczeń z ubezpieczenia społecznego dostępu do szkolenia, bezpieczeństwa i higieny pracy, odszkodowania w razie wypadku przy pracy, odszkodowania w przypadku niewypłacalności i ochrony roszczeń pracowniczych, ochrony macierzyństwa i świadczeń z tym związanych. Unormowanie konwencji ma na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony pracownikom prywatnych agencji zatrudnienia, a także podział odpowiedzialności pomiędzy obydwie podmioty biorące udział w trójstronnym zatrudnieniu – mowa w tym przypadku o podzielonej relacji zatrudnieniowej pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem. Z uwagi na postulat wynikający z dokumentów Międzynarodowej Organizacji Pracy, aby kwestia odpowiedzialności pracodawcy użytkownika została uregulowana wyraźnie w przepisach prawa, należy dojść do przekonania, iż polska regulacja nie jest tego przykładem (problem skomplikowanej trójpodmiotowej struktury pracy tymczasowej dostrzega Międzynarodowa Organizacja Pracy /w:/

REKOMENDACJA

Na gruncie polskiej regulacji pracy tymczasowej doszło do podziału odpowiedzialności pracodawcy pomiędzy dwa podmioty: agencję pracy tymczasowej i pracodawcę użytkownika, przy czym zasada odpowiedzialności została ukształtowana tak, że ponosi ją wobec pracownika tymczasowego w pierwszej kolejności agencja pracy tymczasowej jako pracodawca, której służy roszczenie regresowe w stosunku do pracodawcy użytkownika (np. odpowiedzialność za naruszenie zasady równego traktowania w odniesieniu do pracownika tymczasowego na podstawie art. 15 i 16 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych). Rozwiązaniem zapewniającym odpowiednią ochronę pracownikowi tymczasowemu byłoby wprowadzenie uregulowania kształtującego odpowiedzialność solidarną agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika.

The scope of the employment relationship, Report V, International Labour Conference, 91st Session, Geneva 2003, s. 51).

b) określenie konsekwencji naruszenia przepisów prawa przez pracodawcę użytkownika wobec pracownika tymczasowego

Ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych nie wprowadza sankcji wobec pracodawcy użytkownika naruszającego przepisy prawa pracy w odniesieniu do pracownika tymczasowego. Należy podkreślić, że praca tymczasowa to forma zatrudnienia, którą należy stosować po spełnieniu określonych w ustawie przesłanek. Ustawa w art. 2 pkt 3 stanowi, że praca tymczasowa to wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie, zadań: o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Należy zatem uznać, że nie jest dopuszczalne świadczenie pracy tymczasowej w razie braku spełnienia określonych w powyższym przepisie przesłanek. Ponadto, ustawa przewiduje inne ograniczenia np. ograniczenie czasowe wykonywania pracy tymczasowej (ostatnią nowelizacją ustawy wydłuża podstawowy okres wykonywania pracy tymczasowej z 12 do 18 miesięcy) czy też ograniczenie o charakterze podmiotowym (nie każdy podmiot może uzyskać status pracodawcy użytkownika np. ograniczenie z art. 4 ustawy. Ostatnią nowelizacją uchylono ograniczenie z art. 3 ustawy). Ustawa nie przewiduje jednak sankcji naruszenia przewidzianych w ustawie ograniczeń. Najdalej idącą sankcją byłoby automatyczne uznawanie pracodawcy użytkownika pracodawcą pracownika tymczasowego np. w razie naruszenia ograniczenia czasowego wykonywania pracy tymczasowej.

Wprowadzenie takiej właśnie sankcji niewątpliwie ograniczyłoby nadużycia w zakresie stosowania pracy tymczasowej. Dodać trzeba, że wykonywanie pracy w charakterze pracownika tymczasowego powinno być ograniczone w czasie i powinno prowadzić do znalezienia stałego zatrudnienia o odpowiedniej jakości.

c) wprowadzenie wyraźnego uregulowania w zakresie zbiorowych uprawnień pracownika tymczasowego w odniesieniu do pracodawcy użytkownika (np. prawo koalicji)

Prawo koalicji pracowników tymczasowych u pracodawcy użytkownika jest kwestią budzącą wątpliwości. Pomimo że nie kwestionuje się pełnego prawa pracowników tymczasowych do koalicji zakres tego prawa nie został jednak dokładnie sprecyzowany. Z jednej strony przyjąć można, że pracownikom tymczasowym, których z pracodawcą użytkownikiem nie łączy żadna umowa nie przysługuje prawo koalicji w zakładowych związkach zawodowych u niego działających. Ze względu na brak formalnej więzi pracowniczej pracownika tymczasowego z pracodawcą użytkownikiem jest on uznawany za osobę świadczącą pracę w ramach innej formy zatrudnienia niż stosunek pracy. W konsekwencji należy dojść do wniosku, że mamy do czynienia ze swoistą formą zatrudnienia, biorąc pod uwagę relację z agencją pracy tymczasowej pracownik tymczasowy będzie posiadał pełnoprawny status pracowniczy, natomiast w relacjach z pracodawcą użytkownikiem status ten wyglądał będzie odmiennie. Pracownik tymczasowy posiada status pracowniczy, jednak charakteryzuje się on pewnymi odrębnościami z uwagi na swoistą relację z pracodawcą użytkownikiem. Z uwagi na zaprezentowane wątpliwości proponuje się przyznanie pracownikom tymczasowym prawa wstępowania do zakładowych organizacji związkowych działających u pracodawcy użytkownika na zasadach gwarantowanych chałupnikom (J. Wrątny, Problemy ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2007, Nr 7, s. 5). Postulat ten uznać należy za słuszny z uwagi na to, że chałupnicy, osoby bezrobotne, jak i emeryci i renciści to osoby, które nie są związane więzią pracowniczą z pracodawcą. Status pracownika tymczasowego w relacji do pracodawcy użytkownika można uznać za zbliżony do statusu osoby bezrobotnej lub emeryta (rencisty), ponieważ są to osoby, których więź pracownicza z pracodawcą ustała. Nie można zgodzić się ze stanem prawnym, w ramach którego pracownicy tymczasowi są pozbawieni prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych działających u pracodawcy użytkownika, choć osobom bezrobotnym na warunkach określonych w statucie związku zawodowego takie prawo przysługuje.

W prawie francuskim, holenderskim i brytyjskim przewiduje się prawo pracownika tymczasowego do reprezentacji pracowniczej zarówno w agencji pracy tymczasowej, jak i u pracodawcy użytkownika (K. Håkansson, T. Isidorsson, R. Pond, E. Sol, C. Teissier, J. Unterschütz, F. Warneck, Representation of Agency

Workers. The representation of agency workers in Europe at national and local level in France, Netherlands, Sweden, Poland and the UK, Final report 2009. s. 13, 137).

Możliwe byłoby wprowadzenie rozwiązania podobnego do funkcjonującego już rozwiązania w prawie holenderskim. Pracownik tymczasowy jest podmiotem zbiorowego prawa pracy w agencji pracy tymczasowej. Jeżeli pracownik tymczasowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy użytkownika przez okres dłuższy niż 24 miesiące posiada też wszystkie prawa z zakresu zbiorowego prawa pracy u pracodawcy użytkownika (D. Visser, W. Plessen, A. Jacobs, National Report: The Netherlands, /w:/ *Temporary Agency Work and Information Society*, ed.: R. Blanpain and R. Graham, The Hague/London/New York 2004, s. 231 - 238).

1.8. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Przygotowanie przez Związek w chwili obecnej propozycji konkretnych zapisów prawnych z zakresu podnoszenia kwalifikacji zawodowych mających charakter systemowy jest trudne, ponieważ po pierwsze nie został zakończony proces legislacyjny dotyczący realizacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r. (28/3/A/2009), a po drugie propozycje dotyczące tej kwestii powinny być przedmiotem dialogu autonomicznego z organizacjami pracodawców. W Sejmie toczą się prace wynikające z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych z 12 października 1993 r. (Dz. U. 1993 r., Nr 103, poz. 472 ze zm.). Rozporządzenie przestanie obowiązywać 10 kwietnia 2010 r.

Możliwe rozwiązania w tym zakresie powinny polegać między innymi na wprowadzeniu obowiązkowego funduszu szkoleniowego, a także uzależnienia tworzenia, funkcjonowania i likwidacji funduszu szkoleniowego od porozumienia z zakładową organizacją związkową. Wskazana wydaje się więc modyfikacja art. 67 i 68 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 ze zm.), przy czym odpis na fundusz powinien wynosić w

momencie zmiany regulacji 0,25% funduszu płac (tak jak minimalna wysokość w tej chwili upoważniająca do dofinansowania funduszu szkoleniowego ze środków Funduszu Pracy), w kolejnym roku 0,5% funduszu płac, docelowo 1%.

W celu zwiększenia ilości organizowanych szkoleń ogólnorozwojowych oraz zauważając konieczność dofinansowania szkoleń dla pracowników bez wykształcenia należy ponadto rozważyć zmianę art. 69 przedmiotowej ustawy. Przykładowa propozycja art. 69 ust. 5 i 6 polegałaby na możliwości dofinansowania ze środków Funduszu Pracy kierowanego do pracodawcy, kosztów szkolenia do 300 % przeciętnego wynagrodzenia w razie skierowania na szkolenie pracownika nie posiadającego średniego wykształcenia i pracownika na szkolenia ogólnorozwojowe.

Ponadto w Kodeksie pracy w art. 103 powinien pojawić się punkt, iż pracodawca tworzy plany szkoleniowe po konsultacji z działającymi u niego zakładowymi organizacjami związkowymi. Takie ukształtowanie przepisu pozwala na uzyskanie jasności co do polityki szkoleniowej pracodawcy i umożliwia wpływ związku zawodowego na jej kierunki i tematykę.

Warto zauważyć, że obecnie dofinansowanie szkoleń ze środków Funduszu Pracy następuje (art. 69 ust. 1) w oparciu o decyzję starosty („starosta może refundować”) na którą nie mają wpływu partnerzy społeczni. Rozważenia wymaga przebudowa systemu, aby umożliwić on partnerom społecznym uczestnictwo w zarządzaniu częścią składki, która trafia w tej chwili do powiatowych urzędów pracy. Nie ulega wątpliwości, że organizacje pracodawców i związki zawodowe będąc bliżej miejsc pracy są w stanie skuteczniej oceniać potrzeby dotyczące finansowania szkoleń, organizowania przygotowywania zawodowego dorosłych itp.

1.9. Mobbing

Pracodawca jest zobowiązany przeciwdziałać mobbingowi. Nie ulega jednak wątpliwości, że ze względu na dużą ogólność art. 94³ § 2 Kodeksu pracy, praktyczne rozstrzygnięcie kwestii zaistnienia lub nie mobbingu nie należy do kategorii spraw cechujących się dużą jednoznacznością. Zgodnie z definicją zawartą w K.p. mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane

przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Jeden z ważniejszych problemów który pojawił się w praktyce na tle tak sformułowanej definicji, dotyczy kwestii celowego działania osoby mobbingującej. W wyroku z 15 grudnia 2006 r. III APA 170/05 (LEX nr 310407), Sąd Apelacyjny słusznie przyjął, że uznanie określonego zachowania za mobbing art. 94³ § 2 k.p. nie wymaga ani stwierdzenia po stronie prześladowcy działania ukierunkowanego na osiągnięcie celu (zamiaru), ani wystąpienia skutku. Wystarczy, zdaniem Sądu, iż pracownik był obiektem oddziaływania, które według obiektywnej miary może być ocenione za wywołujące jeden ze skutków określonych w art. 94³ § 2 k.p. Jednakże w wyroku z 5 października 2007 r. II PK 31/07 (OSNP 2008/21-22/312) Sąd Najwyższy przyjął pogląd odmienny, stwierdzając, że w postępowaniu dotyczącym stosowania przez pracodawcę mobbingu oraz przyznania świadczeń z tego tytułu nie jest wystarczające stwierdzenie bezprawności działań podjętych wobec pracownika, lecz konieczne jest wykazanie celu tych działań i ich skutków (art. 94³ § 2 k.p.). Takie stanowisko judykatury może być krzywdzące dla mobbingowanego pracownika i należy raczej dążyć do zmiany przepisów w ten sposób, aby zaistnienie mobbingu nie było uzależnione od wystąpienia celowego działania sprawcy. Przykładowo w doktrynie wyrażony został pogląd, że pracodawca lub osoba, za którą pracodawca odpowiada, nie musi działać umyślnie z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym, lecz wystarczy zwykłe niedbalstwo pracodawcy w przestrzeganiu obowiązku przeciwdziałania mobbingowi (tak H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych pracownika (uwagi de lege lata i de lege ferenda)* - cz. 2, PiZS z 2010, Nr 2, s. 7-8).

1.10. Zagrożenia psychospołeczne w środowisku pracy

Nikłe efekty wspólnej deklaracji dotyczącej zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą (implementującej stosowne Porozumienie europejskie), którą polscy partnerzy społeczni podpisali 14 listopada 2008 r. wskazuje, że potrzebne są zmiany legislacyjne w tym obszarze. W ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) powinien pojawić się przepis wskazujący, że pracodawca jest zobowiązany poinformować zakładowe organizacje związkowe o działaniach mających na celu zdiagnozowanie poziomu stresu związanego z pracą oraz w porozumieniu ze związkami opracować plan redukcji stresu związanego z pracą (tam gdzie nie ma związków pracodawca podejmuje te działania w konsultacji z wybranym w wyborach powszechnych przedstawicielstwem pracowników). Podstawowy argument za wprowadzeniem takiego rozwiązania to, nie tyle sam fakt istnienia europejskiego Porozumienia partnerów społecznych, ale obserwowana zmiana natury pracy, powodująca zwiększenie się zagrożeń psychospołecznych. Dodatkowo istnieje także potrzeba takiego doprecyzowania § 39a rozporządzenia z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650 ze zm.), aby jednoznacznie wynikało z niego, że ocena ryzyka zawodowego dotyczy także narażenia na stres związany z pracą.

REKOMENDACJA

Centralny Instytut Ochrony Pracy podkreśla, iż w chwili obecnej z doświadczeń Instytutu oraz sygnałów od Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że pracodawcy często pomijają stres związany z pracą w ocenie ryzyka zawodowego (pismo kierowane do NSZZ Solidarność z dnia 9 stycznia 2010 r., znak: NE/142/6060). Wskazane jest zatem podejmowanie działań zmierzających do podniesienia zarówno wśród pracodawców jak i pracowników świadomości i zrozumienia problemów związanych z występowaniem stresu w miejscu pracy, jak też opracowanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk określających metody oceny poziomu tego stresu oraz metody i techniki jego regulowania.

2. Wzmocnienie dialogu społecznego

2.1. Reprezentatywność

Obecnie, w naszym kraju zauważalny jest kryzys dialogu społecznego związany między innymi ze słabością partnerów społecznych. Wydaje się, że w celu usprawnienia i ożywienia tej współpracy, należy rozważyć wprowadzenie zmian w zakresie reprezentatywności organizacji związkowych jak i pracodawców.

Jedną z propozycji może być dostosowanie do zmieniającej się rzeczywistości, definicji reprezentatywności organizacji związkowych na poziomie zakładu pracy. Podstawowy cel takiej nowelizacji polegałby na konsolidacji ruchu związkowego na poziomie przedsiębiorstwa. Ewentualne zmiany powinny obejmować:

- a) zmiana proporcji w zakresie progów reprezentatywności dla zakładowych związków niezrzeszonych w ogólnokrajowych organizacjach (w stosunku 2 do 1 w stosunku do organizacji zrzeszonych),
- b) możliwość uzyskania przymiotu reprezentatywności zakładowej tylko przez jedną organizację związkową wchodzącą w skład ogólnokrajowej konfederacji lub federacji,
- c) przyznanie uprawnienia do reprezentowania pracowników w sprawach zbiorowych (np. spory zbiorowe, zdolność układowa, zakładowe akty prawa pracy itp.), tylko reprezentatywnym zakładowym organizacjom związkowym.

Rozważenia wymaga możliwość zmodyfikowania dotychczasowych progów procentowych liczby członków zakładowej organizacji związkowej w stosunku do ogólnej liczby pracowników warunkujące korzystanie z przymiotu reprezentatywności. Zasadna może być propozycja utrzymania niższego progu procentowego dla organizacji zrzeszonych w ogólnokrajowych organizacjach związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o TKdSSG z dnia 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001, Nr 100, poz. 1080 ze zm.) – dalej ustawa o TKdSSG. Organizacje te dysponują silnym zapleczem organizacyjnym i eksperckim i z tego względu są w stanie realizować

w sposób właściwy kompetencje reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych. Dotychczasowe progi (7 % pracowników dla jednostek organizacyjnych ogólnokrajowej organizacji związkowej reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o TKdSSG oraz 10 % dla pozostałych zakładowych organizacji związkowych) wydają się jednak być nieodpowiednie do aktualnych warunków zbiorowych stosunków pracy. Prowadzą one bowiem do rozdrobnienia ruchu związkowego i odwlekają, utrudniają osiągnięcie konsensusu w istotnych sprawach dotyczących pracowników takich jak zawarcie zakładowego układu zbiorowego pracy, uzgodnienie regulaminu wynagradzania, regulaminu pracy czy porozumienia w sprawie powołania rady pracowników.

REKOMENDACJA

Podniesienie progów procentowych dotyczących liczby pracowników zrzeszonych w zakładowych organizacjach związkowych powinno przyczynić się do konsolidacji ruchu związkowego w Polsce. Aby zachować kompetencje do wyrażania stanowiska w istotnych sprawach dotyczących pracowników organizacje związkowe będą musiały zadbać o podwyższenie liczby zrzeszonych pracowników.

Należy ponadto rozważyć wprowadzenie rozwiązania polegającego na ustanowieniu dwukrotnie wyższego progu procentowego liczby pracowników zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej niezrzeszonej w ogólnokrajowej organizacji związkowej reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o TKdSSG w stosunku do stopnia uzwiązkowienia wymaganego w przypadku jednostek należących do centrali związkowych reprezentowanych w TKdSSG. Np. w przypadku utrzymania dotychczasowego 7 % progu dla tych jednostek stopień uzwiązkowienia dla pozostałych organizacji powinien zostać podniesiony do 15 %. W przypadku podniesienia wymaganej liczby członków organizacji zakładowej posiadającej swoją reprezentację w TKdSSG do 10 % próg dla pozostałych organizacji powinien zostać podwyższony do 20 % pracowników. Należy zachować warunek, że w przypadku gdy żadna z zakładowych organizacji związkowych nie osiągnęła progu procentowego wymaganego dla uzyskania statusu reprezentatywnej

organizacji związkowej status ten przysługuje najliczniejszej organizacji związkowej.

Niezbędnym warunkiem wejścia w życie nowych rozwiązań może być wprowadzenie zasady, że tylko jedna zakładowa organizacja związkowa funkcjonująca u danego pracodawcy może korzystać z obniżonego progu procentowego z tytułu przynależności do działającej jako federacja lub konfederacja ogólnokrajowej organizacji związkowej reprezentowanej w TKdSSG. W przypadku nieuwzględnienia tego postulatu nowelizacja zasad reprezentatywności zakładowej nie spełni zakładanego celu jakim jest konsolidacja ruchu związkowego na poziomie zakładu pracy. Mniej liczne zakładowe organizacje związkowe funkcjonujące u danego pracodawcy przystępując do jednej z federacji lub konfederacji reprezentowanych w TKdSSG będą mogły skorzystać z obniżonego progu procentowego uzwiązkowienia. Struktura reprezentacji pracowników na poziomie zakładu pracy nie uległaby w konsekwencji zmianie.

Kolejnym warunkiem wprowadzenia proponowanego rozwiązania powinna być zmiana przepisów określających kompetencje zakładowych organizacji związkowych w sprawach zbiorowych praw i interesów pracowników takich jak zawieranie układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych, uzgadnianie regulaminów pracy i wynagradzania oraz wszczęcie sporu zbiorowego. Kompetencje te powinny przysługiwać wyłącznie reprezentatywnym zakładowym organizacjom związkowym. Takie właśnie rozwiązanie zostało zastosowane w ustawie o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji i sprawdziło się.

Należy zwrócić uwagę, że problem z reprezentatywnością jest szczególnie widoczny w kontekście zdolności do zawierania układów ponadzakładowych przez pracodawców. Brak właściwej reprezentacji po stronie pracodawców czyni właściwie niemożliwymi ponadzakładowe rokowania układowe.

2.2. Procedura konsultacji projektów aktów prawnych

Na tle przyjętej w art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) regulacji prawnej, pojawia się kilka istotnych problemów praktycznych. Przepis

określa zasady opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przez organizacje związkowe, jednak nie przewiduje ewentualnych sankcji w przypadku wprowadzenia ustawy z pominięciem konsultacji o której mowa w przepisie, a przede wszystkim opisana w nim konsultacja ma często „fikcyjny” charakter. Pożądane byłyby zmiany legislacyjne i poprawa konsultacji w następujących obszarach:

a) dodanie w art. 19 po ust. 2¹ nowego ust. 2² w brzmieniu następującym: „W razie nieprzeprowadzenia konsultacji o której mowa w ust. 2, założenie albo projekt aktu prawnego nie może zostać skierowany do prac w Sejmie”.

b) warto rozważyć udział partnerów społecznych na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych, tak aby konsultacje rzeczywiście dotyczyły „założeń” a nie tylko „projektów aktów prawnych”. Obecna niewydolna regulacja powoduje, że opinie partnerów społecznych zarówno organizacji pracodawców jak i związków zawodowych pojawiają się na zbyt późnym etapie zaawansowania prac legislacyjnych i tym samym w niewielkim stopniu oddziałują na stronę rządową. Należy się zastanowić czy właściwe byłoby rozwiązanie krajowe wzorowane na art. 154 ust. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – DUUE C115/47) wskazującym, że podczas konsultacji założeń aktu prawnego przez Komisję Europejską, europejscy partnerzy społeczni mogą na wspólny wniosek poinformować Komisję o chęci rozpoczęcia negocjacji w celu osiągnięcia porozumienia w danej kwestii, co zawiesza prace Komisji Europejskiej. Oczywiście można powiedzieć, że takie rozwiązanie jest niejako „na wyrost” w odniesieniu do stanu dialogu autonomicznego na poziomie centralnym w Polsce i możliwe, że nie doszłoby nawet przez dłuższy okres do złożenia przez polskich partnerów społecznych takiego wspólnego wniosku do strony rządowej. Ale sam fakt istnienia takiej ścieżki wpływałby pobudzająco na partnerów społecznych.

c) należy egzekwować realizację art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Zawarta w nim określona dyrektywa postępowania nie jest w praktyce realizowana, a przepis nie przewiduje sankcji za jego naruszenie. Wskazane w przepisie organy administracji nie informują na piśmie związku zawodowego o odrzuceniu w całości lub w części stanowiska związku.

2.3 Pracownicy wybierani *ad hoc* w sposób przyjęty u danego pracodawcy

W Polsce ustawodawca ukształtował zbiorowe stosunki pracy w ten sposób, że w zakładzie pracy obok siebie mogą koegzystować przedstawicielstwa pracownicze o zróżnicowanym charakterze. Poza związkami zawodowymi pracowników reprezentują i inne ciała przedstawicielskie oraz pracownicy wybierani *ad hoc* w sposób przyjęty u danego pracodawcy w zakładach nieuzwiązkowanych. W szczególności w odniesieniu do tych ostatnich brak jest w przepisach unormowania określającego tryb ich powoływania. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie „w sposób przyjęty u danego pracodawcy” nie daje żadnych gwarancji, że wyłoniony/wskazany pracownik będzie rzeczywiście reprezentował wszystkich pracowników. Bywa, że pracodawca sam dokonuje wyboru takiego „reprezentanta pracowników”. Przepisy w wielu miejscach odwołują się do przedstawiciela np. w art. 67⁶ § 4, art. 9¹ § 2, art. 23^{1a} § 2, art. 151⁷ § 1, art. 244. § 3, art. 237^{11a} § 1, § 2, § 4-6 kodeksu pracy (Dz. U. z 1998, Nr. 21, poz. 94 ze zm.); art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996, Nr 70, poz. 335); art. 10 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. z 2006, Nr. 79, poz. 550 ze zm.); § 5 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2007 r., Nr 245, poz. 1810); art. 11 ust. 1-3 oraz ust. 7-8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1207 ze zm.); art. 2 ust. 7; art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003, Nr.90, poz. 844 ze zm.).

REKOMENDACJA

Konsultacje z pracownikiem wybieranym w sposób przyjęty u danego pracodawcy dotyczą bardzo istotnych kwestii m.in. konsultacji aktów wewnętrzzakładowych, dlatego konieczne wydaje się określenie w Kodeksie pracy jednolitych

zasad wyłaniania takiego przedstawiciela. Rozwiązaniem może być zastosowanie mechanizmu wyborów powszechnych na zasadach jakie ustawodawca wprowadził w przypadku wyboru rady pracowników (art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. z 2006, Nr. 79, poz. 550 ze zm.).

3. Inne

3.1 Pytania prawne do Sądu Najwyższego i skargi od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Ustawa z dnia z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia jej w życie tj. 27 lipca 1991 zawierała niezwykle użyteczne z punktu widzenia celów i zadań związków zawodowych jako obrońców praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników instrumenty prawne. Chodzi tutaj o takie uprawnienia jak pytania prawne do Sądu Najwyższego oraz skargi od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Były to dwa realne instrumenty pozwalające związkom zawodowym wpływać na kształt praktyki stosowania prawa pracy zarówno w wymiarze generalnym jak i konkretno - indywidualnym. W wielu przypadkach wypowiedzi SN pozwoliły na rozstrzygnięcie spornych problemów bez konieczności odwoływania się do procedury sporów zbiorowych. Zlikwidowanie tych możliwości prawnego działania związków zawodowych z perspektywy czasu nie wypada ocenić inaczej niż powodowane względami politycznymi a owa likwidacja miała zapewne - z punktu widzenia organów władzy państwowej - na celu ograniczenie zjawiska związkowego kwerulantstwa czy pieniactwa sądowego.

REKOMENDACJA

W praktyce NSZZ „Solidarność” w okresie kiedy obowiązywały owe prawne możliwości działania wystąpiły do SN łącznie kilkadziesiąt razy korzystając z tych instrumentów roztropnie. Dlatego też postulujemy przywrócenie takich instrumentów działania jak:

- a) prawo występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.
- b) prawo wnoszenia skargi do Sądu Najwyższego od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych.

Wcześniej skarga ta określana była mianem rewizji nadzwyczajnej ale z uwagi na zastąpienie jej w procedurze cywilnej instytucją skargi kasacyjnej postulujemy aby organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych miała prawo wnoszenia skargi kasacyjnej w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

3.2. Pozwy grupowe w sprawach z zakresu prawa pracy

Uchwalenie w Polsce ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r., Nr 7, poz. 44) miało m.in. wspomóc pracowników w egzekwowaniu roszczeń od nierzetelnych pracodawców. Niestety na ostatnim etapie prac w Senacie, niespodziewanie z postępowania grupowego wyłączone zostały sprawy o roszczenia pracownicze. Niezbędne jest umożliwienie pracownikom dochodzenia swoich roszczeń w tym trybie, ponieważ instytucja pozwów grupowych pozwoli uprościć i przyspieszyć procedury sądowe. Reprezentantem grupy mógłby w takim wypadku być przedstawiciel związku zawodowego np. prawnik związkowy.

3.3. Przewlekłość postępowania sądowego

Niezbędne jest ponadto zwrócenie uwagi na jeszcze jedną niekorzystną tendencję, która ma przede wszystkim negatywne oddziaływanie na pracowników, ale również na funkcjonowanie zakładowych organizacji związkowych. Jest to

przewlekłość postępowania sądowego. Niezbędne wydaje się zwrócenie uwagi na tę istotną kwestię, ponieważ sprawy z zakresu prawa pracy dotyczące np. zwolnionego Przewodniczącego zakładowej organizacji związkowej, trwają nawet kilka lat. Nie ulega wątpliwości, że przedłużająca się procedura sądowa w takim wypadku osłabia pozycję organizacji związkowej w danym zakładzie pracy. Często zresztą pracownik nie wraca do macierzystego zakładu, ponieważ pozbawiony dotychczasowego zatrudnienia i dochodu, znajduje sobie nową pracę. Wskazane jest tworzenie takiego prawa, które generalnie pozwoli usprawnić i przyspieszyć postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy.

3.4. Ściganie czynów zabronionych w trybie oskarżenia prywatnego

Osobną kwestią wymagającą interwencji ustawodawcy są kwestie związane z przepisami karnymi określonymi w art. 35 ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) - dalej ustawa o zw. zaw., oraz art. 26 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.) – dalej ustawa o sporach zbiorowych. Z uwagi na niechętny stosunek organów ścigania do zajmowania się czynami zabronionymi z art. 35 ust. 1 pkt 1-2 i 4 ustawy o zw. zaw. oraz art. 26 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o sporach zbiorowych, wyrażający się w przeważającej praktyce umarzania postępowań w tych sprawach, NSZZ „Solidarność” postuluje rozważenie wprowadzenia ścigania tego rodzaju przestępstw w trybie oskarżenia prywatnego, co oznaczałoby iż pokrzywdzone organizacje związkowe miałyby prawo

występowania do sądu bezpośrednio z własnym tzw. prywatnym aktem oskarżenia przeciwko sprawcy takiego przestępstwa.

3.5. Wydatki na pomieszczenia i urządzenia techniczne jako koszty uzyskania przychodów

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) w art. 33 wskazuje, iż pracodawca, na warunkach określonych w umowie, jest obowiązany udostępnić zakładowej organizacji związkowej pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności związkowej w zakładzie pracy. Na tym tle pojawia się problem podatkowy na który zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 sierpnia 2009r. (sygn. akt II FSK 517/08, Monitor Podatkowy 2009/11/3). Sąd uznał, że zakład pracy, który ponosi wydatki związane z funkcjonowaniem organizacji związkowej nie może zaliczyć ich do kosztów uzyskania przychodów. Ustawa o związkach zawodowych nie rozstrzyga kto ma obowiązek

ponosić koszty związane z funkcjonowaniem związku zawodowego. Sąd zauważył, że związki zawodowe mają być organizacjami niezależnymi. Należy zwrócić uwagę, że Konwencja MOP Nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych przyjęta w Genewie dnia 01 lipca 1949r. (załącznik Dz. U. z 1958r., Nr 29, poz. 126) w art. 2 ust. 2 wskazuje, że będą w szczególności uznane za akty ingerencji w rozumieniu niniejszego artykułu środki zmierzające do spowodowania utworzenia organizacji pracowników, które by były opanowane przez pracodawcę lub przez organizację pracodawców, albo właśnie do wspierania organizacji pracowników finansowo lub w inny sposób, w celu podporządkowania tych organizacji kontroli pracodawcy lub organizacji pracodawców.

Wobec powyższego zasadne jest dodanie do art. 15 ustawy z dnia 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000r., Nr 54, poz. 654 z późn. zm.) ustęp 1s w brzmieniu:

„1s. Kosztami uzyskania przychodów są również wydatki poniesione przez pracodawcę na pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności w zakładzie pracy przez organizację związkową”.