



## EUROPEJSKI SEMESTR – ZESTAWIENIE INFORMACJI TEMATYCZNYCH

# PRZEPISY DOTYCZĄCE OCHRONY ZATRUDNIENIA

### 1. WPROWADZENIE

**Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia obejmują zasady i procedury dotyczące zdolności przedsiębiorstw do zatrudniania lub zwalniania pracowników.**

**Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia** regulują:

- legalność okresów próbnych, obowiązkowe okresy wypowiedzenia oraz odprawy (wypłaty dla pracowników z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy);
- wymogi proceduralne, których należy przestrzegać w przypadku zwolnień indywidualnych lub zwolnień grupowych;
- sankcje za niesprawiedliwe zwolnienie; oraz
- warunki korzystania z umów o pracę tymczasową lub umów o pracę na czas określony.

Takie zasady i procedury mogą być zapisane w prawie lub w zbiorowych lub indywidualnych umowach o pracę. Skuteczność ochrony zatrudnienia zależy również od dodatkowych czynników, w tym od wykładni sądu dotyczących postanowień prawnych i umownych.

**Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia nie są jednolite we wszystkich państwach członkowskich.** Oprócz wspólnych minimalnych wymogów wynikających z

przepisów UE i innych międzynarodowych zobowiązań (zob. poniżej), cechy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia są przede wszystkim odzwierciedleniem różnych tradycji prawnych i instytucjonalnych. W krajach, których prawo wywodzi się z tradycji prawa cywilnego, przepisy takie są zazwyczaj regulowane przez prawo, podczas gdy w krajach stosujących system prawa zwyczajowego (ang. *common law*) są one w większym stopniu zależne od prywatnych umów i rozstrzygania sporów. W przypadku krajów stosujących system prawa zwyczajowego sądy mają znaczny luz decyzyjny, natomiast w krajach, których prawo wywodzi się z tradycji prawa cywilnego, większą rolę odgrywają przepisy.

**Nieprzestrzeganie przepisów prawa lub warunków zbiorowych umów powoduje, że zwolnienie jest bezprawne lub nieważne.** Ma to wpływ na obowiązki pracodawcy i na prawa pracownika, które różnią się w zależności od kraju.

Co do zasady zwolnienie motywowane przyczynami dyskryminacyjnymi jest uważane za bezprawne, natomiast pracownikom najczęściej nie zapewnia się ochrony, gdy zwolnienia są uzasadnione poważnymi powodami dyscyplinarnymi. Sankcje na ogół przewiduje się również za niezgodne z prawem wykorzystanie umów o pracę na

czas określony, tj. w sposób niespełniający warunków ustanowionych przez prawo.

**Celem przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia jest ochrona pracowników przed arbitralnym działaniem pracodawców poprzez wprowadzenie szeregu wymagań, które pracodawca musi spełnić w przypadku zwalniania pracowników. Wymogi te odzwierciedlają do pewnego stopnia koszty społeczne zwolnienia.** Zwolniony pracownik traci dochód, korzyści związane ze stażem pracy oraz – potencjalnie – nagromadzone umiejętności i doświadczenie związane z wykonywaną pracą. Jeżeli znalezienie nowej pracy zajmuje dużo czasu, niektórzy pracownicy mogą również odczuwać negatywne skutki społeczne i zdrowotne.

Również społeczeństwo ponosi koszty utraty pracy przez pracowników, gdyż finansowanie świadczeń dla bezrobotnych oraz aktywnej polityki rynku pracy spoczywa w dużej mierze na podatnikach. Ochrona przed zwolnieniem jest uznawana w Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)<sup>1</sup>, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>2</sup>, Traktacie UE<sup>3</sup> oraz dyrektywach ustanawiających minimalne wymagania dotyczące zwolnień grupowych, informacji i konsultacji oraz pracy na podstawie umowy na czas określony i pracy tymczasowej<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Konwencja dotycząca rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy z 1982 r. (nr 158).

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 30 „każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.

<sup>3</sup> W art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano możliwość wspierania państw członkowskich przez UE w zapewnianiu ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę oraz prawo UE do przyjęcia minimalnych wymagań w drodze dyrektyw.

<sup>4</sup> Dyrektywy unijne: dyrektywa Rady 91/533/EWG w sprawie pisemnego oświadczenia, dyrektywa 99/70/WE

Dyrektywy te zapewniają wspólny minimalny poziom ochrony pracowników we wszystkich państwach członkowskich.

**Nierówne lub nadmiernie rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia mogą mieć niepożądany wpływ na rynek pracy.**

W szczególności ścisła ochrona przed zwolnieniem pracowników zatrudnionych w ramach umowy na czas nieokreślony w połączeniu z mało restrykcyjnymi przepisami dotyczącymi umów o pracę tymczasową lub innych niestandardowych umów prawdopodobnie doprowadzi do segmentacji rynków pracy<sup>5</sup>. Wynika to stąd, że czynniki te mogą zachęcać pracodawców do zatrudniania pracowników na umowy o pracę tymczasową w celu uniknięcia wysokich kosztów zwolnienia. Ponadto restrykcyjne przepisy dotyczące zwolnień często wiążą się z niskimi wskaźnikami zatrudniania i zwalniania. W przypadku słabszych grup, takich jak pracownicy młodzi lub o niskich umiejętnościach, mogą one przyczyniać się do wyższego poziomu bezrobocia i dłuższych okresów pozostawania bez pracy. Z drugiej strony nie ma rozstrzygających dowodów na to, że restrykcyjność przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia wpływa na ogólny poziom bezrobocia.

---

dotycząca warunków stosowanych do umowy lub stosunku pracy, dyrektywa Rady nr 98/59/WE dotycząca zwolnień grupowych, dyrektywa Rady 2001/23/WE dotycząca przejęć przedsiębiorstw, dyrektywa Rady 99/70/WE dotycząca pracy na czas określony, dyrektywa 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej.

<sup>5</sup> Segmentacja rynków pracy oznacza współistnienie rynków pracy pracowników różnych kategorii („segmentów”), które charakteryzują się różnymi poziomami bezpieczeństwa zatrudnienia lub dostępu do zabezpieczenia społecznego i innych korzyści oraz niskimi wskaźnikami przejścia z mniej bezpiecznych do bardziej bezpiecznych kategorii. Główne rozróżnienie jest czynione zazwyczaj, ale nie wyłącznie między pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy na czas określony i tymi, którzy mają umowę na czas nieokreślony.

**Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia wynikają zazwyczaj ze złożonych ram legislacyjnych i nieustawodawczych.** Nie istnieje zatem uniwersalne podejście i reakcja polityczna na wyzwania w tym obszarze powinna być dostosowana do specyfiki każdego państwa. Co więcej, przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia powinny się uznawać za część szerszych ram instytucjonalnych, które obejmują systemy zabezpieczenia społecznego, aktywne polityki rynku pracy i dostęp do uczenia się przez całe życie.

Reformy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia powinny się rozpatrywać w związku z tymi wspomnianymi cechami instytucjonalnymi i powinny one być zgodne z modelem elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity)<sup>6</sup>. Najnowsze badania wykazują, że państwa członkowskie, które realizowały kompleksowe reformy rynku pracy obejmujące elastyczne i rzetelne warunki umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczne aktywne polityki rynku pracy oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, mają większą zdolność do utrzymania zatrudnienia i zachowania sprawiedliwości w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej.

**Celem Europejskiego filaru praw socjalnych jest zapobieganie segmentacji rynków pracy i uczynienie zatrudnienia**

---

<sup>6</sup> W unijnych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia nr 7 zawarto zalecenie, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny „uwzględnić zasady elastyczności i bezpieczeństwa” (decyzja Rady z dnia 13 października 2016 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich). Model flexicurity można określić jako zintegrowane podejście obejmujące cztery elementy: (i) elastyczne i bezpieczne warunki umów; (ii) strategie uczenia się przez całe życie; (iii) skuteczną aktywną politykę rynku pracy w celu ułatwienia zmiany pracy; (iv) nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów w okresach zmiany zatrudnienia.

**bezpiecznym i elastycznym.** Przewidziano to w szczególności w zasadzie 5 („Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie”<sup>7</sup>) oraz zasadzie 7 („Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień”<sup>8</sup>). Obie te zasady wchodzą w zakres „Uczciwych warunków pracy”.

**Struktura niniejszego zestawienia informacji** jest następująca:

W sekcji 2 wskazano najpoważniejsze wyzwania często związane z dysfunkcyjnymi systemami przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia. Są to: wysoki poziom segmentacji i niski poziom dynamiki rynku pracy.

W sekcji 3 opisano narzędzia polityki odnoszące się do różnych wyzwań i aspektów związanych z przepisami dotyczącymi ochrony zatrudnienia.

W sekcji 4 przedstawiono zarys aktualnej sytuacji w państwach członkowskich.

W załączniku natomiast przedstawiono szczegółowe definicje i statystyki.

Niniejsze zestawienie informacji jest związane z zestawieniami dotyczącymi aktywnej polityki rynku pracy, świadczeń dla bezrobotnych, pracy nierejestrowanej i umiejętności na potrzeby rynku pracy.

---

<sup>7</sup> Zasada 5 stanowi m.in., że „należy wspierać przechodzenie w kierunku otwartych form zatrudnienia”, że „należy zapewnić pracodawcom niezbędną elastyczność, zgodnie z prawodawstwem i układami zbiorowymi, tak by mogli sprawnie dostosowywać się do zachodzących w kontekście gospodarczym zmian” i że „należy zapobiegać powstawaniu stosunków pracy prowadzących do niepewnych warunków pracy, w tym poprzez wprowadzenie zakazu nadużywania nietypowych umów o pracę”.

<sup>8</sup> Zasada 7 stanowi m.in., że „w przypadku zwolnienia z pracy pracownicy mają prawo do uzyskania wcześniej informacji o przyczynach takiego zwolnienia, przysługuje im również rozsądny okres wypowiedzenia. Mają oni prawo do skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów, a w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty”.

## 2. WYZWANIA POLITYCZNE: PRZEGLĄD WYNIKÓW W PAŃSTWACH UE

Jak wskazano we wprowadzeniu, **wysoki poziom segmentacji i niski poziom dynamiki rynku pracy** są najbardziej powszechnymi wyzwaniami, w przypadku których przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia są nadmiernie rygorystyczne lub niezrównoważone na korzyść ochrony pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Co więcej, pojawienie się pracy nierejestrowanej może być wynikiem nadmiernych kosztów związanych ze zwalnianiem stałych pracowników, jak również może wynikać z innych przyczyn, takich jak nadmierne opodatkowanie pracy. (Praca nierejestrowana została omówiona w oddzielnym zestawieniu informacji tematycznych).

**Pojęcie segmentacji rynków pracy zakłada, że na rynku pracy współistnieją (co najmniej) dwa „segmenty”.** Jeden segment siły roboczej obejmuje pracowników mających stały stosunek pracy, ochronę przed zwolnieniem oraz pełen dostęp do ochrony socjalnej. Drugi segment to pracownicy, których dotyczy co najmniej jeden z poniższych punktów:

- mają niestandardową umowę o pracę<sup>9</sup> zapewniającą ograniczoną ochronę przed zwolnieniem lub niezapewniającą takiej ochrony;
- mają niestabilny stosunek pracy i słabe perspektywy rozwoju kariery; oraz

---

<sup>9</sup> Oprócz tradycyjnego rozróżnienia na pracowników i osoby samozatrudnione istnieją niestandardowe formy zatrudnienia, takie jak praca na wezwanie, na dyżurach, praca dorywcza, praca przerywana lub praca w agencji pracy tymczasowej, umowy projektowe, dzielenie etatu, umowy kredytowe i umowy wspólnej puli ryzyka oraz *crowdsourcing*. Lista jest długa i różni się w zależności od państwa członkowskiego. Co więcej, umowy cywilnoprawne są coraz częściej wykorzystywane w niektórych państwach członkowskich, aby regulować świadczenie usług, które zasadniczo są usługami pracy.

- mają (często) ograniczony dostęp do ochrony socjalnej, gdyż płacili składki na ubezpieczenia społeczne przez krótszy okres.

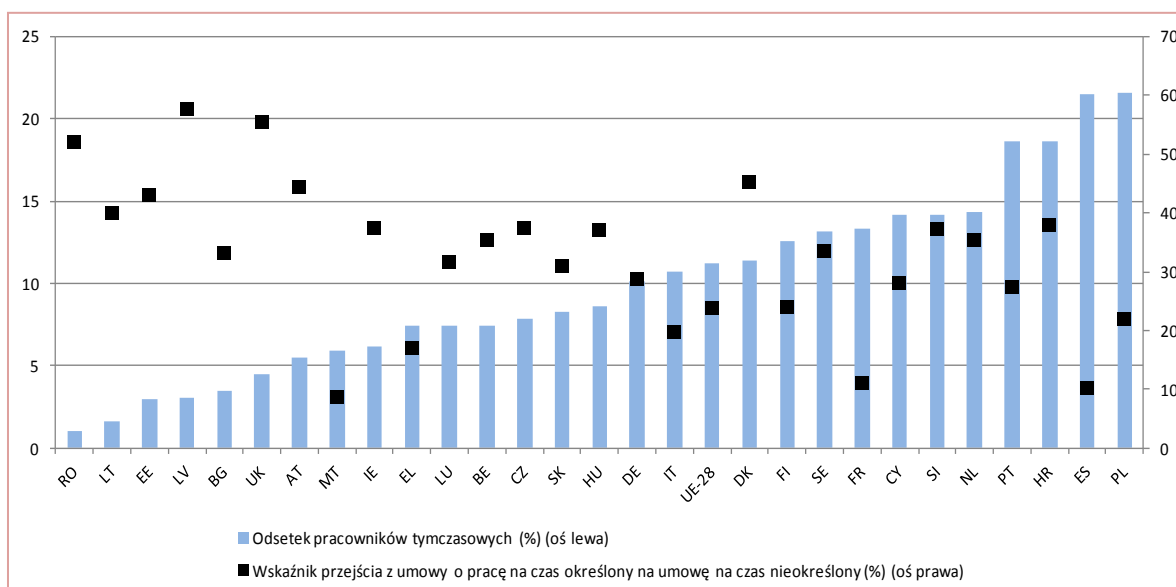
Na podlegającym segmentacji rynku pracy pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony / nietypowych umów znajdują się w takiej sytuacji zazwyczaj wbrew swojej woli (tj. woleliby być zatrudnieni na umowę na czas nieokreślony<sup>10</sup>) i często wykonują zadania, które nie są z natury tymczasowe.

Co więcej, możliwości przeniesienia się z mniej chronionego do bardziej chronionego segmentu siły roboczej są ograniczone.

W praktyce umowy o pracę na czas określony stanowią pułapkę bez wyjścia, a nie etap prowadzący do umowy na czas nieokreślony.

Połączenie wysokiego odsetka pracowników zatrudnionych na czas określony z niskimi wskaźnikami przechodzenia do zatrudnienia na czas nieokreślony wydaje się szczególnie niepokojące w takich krajach jak Polska, Hiszpania i Francja (wykres 1).

**Wykres 1 – Odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony wśród całkowitej liczby pracowników, grupa wiekowa 20–64 (2016 r.); oraz wskaźniki przejścia z umowy o pracę na czas określony na umowę na czas nieokreślony (2015 r.).**



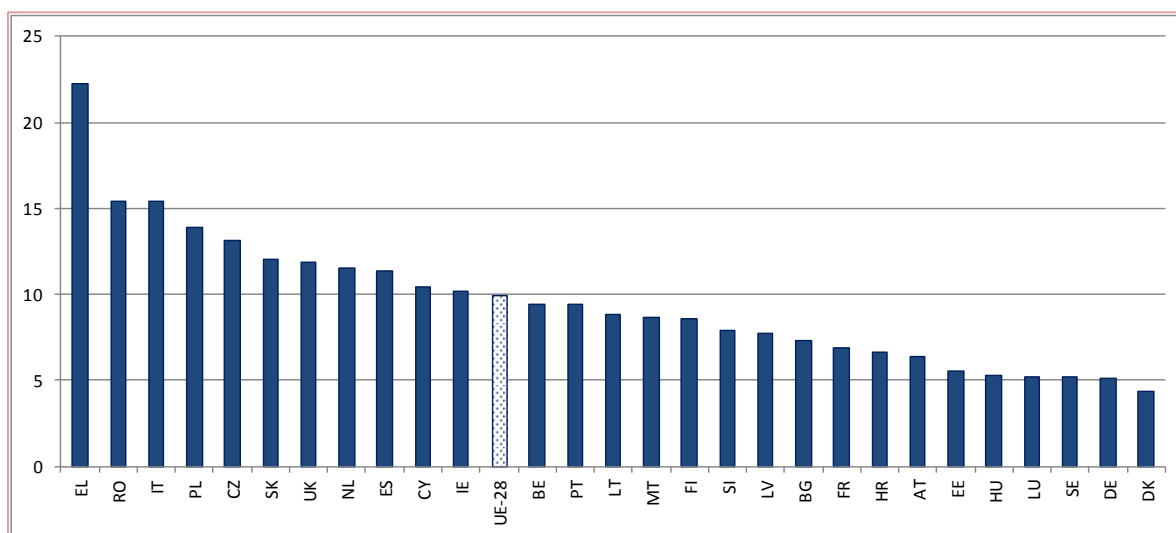
Źródło: Eurostat, BAEL oraz SILC.

<sup>10</sup> W UE w 2015 r. taki status miało 66,4% pracowników zatrudnionych na czas określony (między 20 a 64 rokiem życia), ponieważ nie mogli znaleźć stałego zatrudnienia (Eurostat, BAEL).

**Państwa, w których odsetek osób samozatrudnionych jest wysoki, mogą również być bardziej narażone na problemy związane z segmentacją.** Ma to miejsce, gdy samozatrudnienie ukrywa pewne nadużycia, aby zamaskować stosunek pracy, który w rzeczywistości jest stosunkiem zależnym (tzw. fikcyjne samozatrudnienie), oraz gdy państwa członkowskie nie dostosowały swoich systemów zabezpieczenia społecznego, aby obejmowały samozatrudnienie<sup>11</sup>.

Najwyższy odsetek osób samozatrudnionych (niezatrudniających pracowników) notuje się w Grecji (22,2%), Rumunii (15,4%), we Włoszech (15,4%) oraz w Polsce, Czechach i na Słowacji (wykres 2).

**Wykres 2 – Osoby samozatrudnione niezatrudniające pracowników jako odsetek zatrudnienia ogółem, 2016 r.**



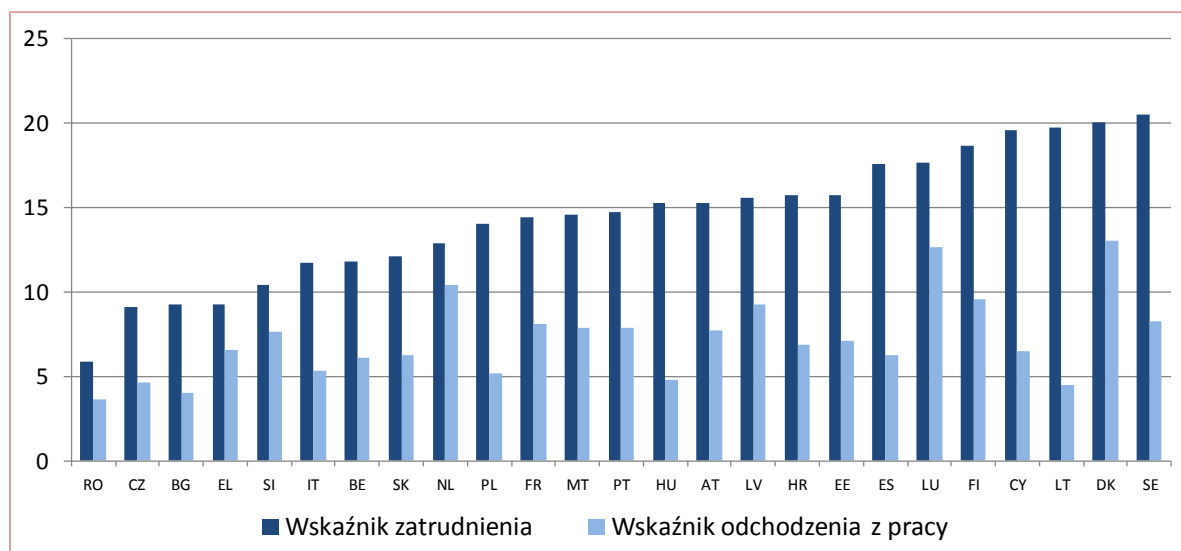
Źródło: Eurostat, BAEL – obliczenia własne.

<sup>11</sup> Pedersini, R. i Coletto, D. (2010), „Osoby pracujące na własny rachunek: stosunki pracy i warunki pracy”, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2010.

**Ścisła ochrona przed zwolnieniem zmniejsza wskaźnik rotacji personelu: wyższe koszty dla przedsiębiorstw związane z odejściem pracowników powodują obniżenie zarówno wskaźnika zwolnień, jak i zatrudnienia.** Może to w niewielkim stopniu wpływać na ogólny poziom bezrobocia lub nie mieć żadnego wpływu. Ma to jednak wpływ na proces tworzenia i likwidacji miejsc pracy, czas trwania bezrobocia oraz na strukturę wieku tych, którzy pozostają bez pracy, jak również na to, jak efektywnie realokowana jest siła robocza w przedsiębiorstwach i gałęziach przemysłu.

Łączne odczytywanie wskaźników zatrudnienia i odchodzenia z pracy<sup>12</sup> daje wyobrażenie na temat **rotacji personelu na rynku pracy** (wykres 3). Uważa się, że kiedy oba wskaźniki są wysokie, rynek pracy jest bardziej dynamiczny i elastyczny (np. jak ma to miejsce w przypadku krajów skandynawskich i bałtyckich po prawej stronie wykresu). Wysokie wskaźniki zatrudnienia / odchodzenia z pracy mogą być jednak również skutkiem powszechnego wykorzystania umów o pracę tymczasową. Tę niejednoznaczność częściowo odzwierciedlają przypadki Hiszpanii, Holandii Portugalii i Cypru. W każdym przypadku konieczna jest bardziej szczegółowa analiza, aby móc wyciągnąć wnioski dotyczące charakteru wskaźnika rotacji personelu jako takiego.

**Wykres 3 – Wskaźniki zatrudnienia i odchodzenia z pracy, 2016 r.**



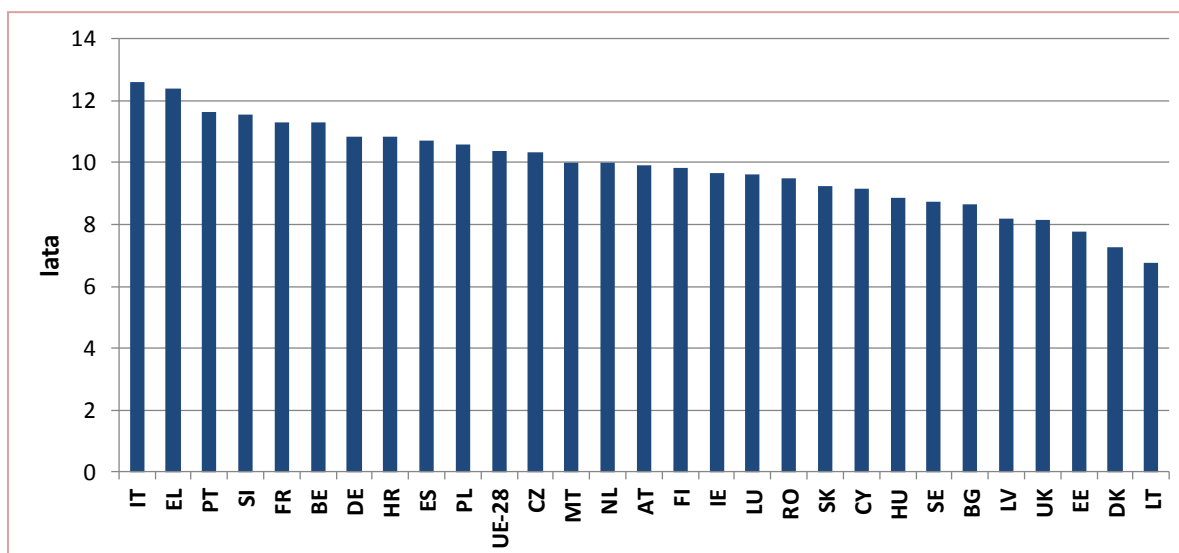
Źródło: Eurostat, BAEL – obliczenia własne.

<sup>12</sup> Wskaźniki zatrudnienia i odchodzenia z pracy można obliczyć jako stosunek zatrudnienia ogółem odpowiednio: (i) indywidualnych przejść z fazy bezrobocia do fazy zatrudnienia i zmiany pracy (wskaźnik zatrudnienia); (ii) indywidualnych przejść z fazy zatrudnienia do fazy bezrobocia (wskaźnik odchodzenia z pracy). W ujęciu bezwzględnym: jeśli liczba zatrudnień jest wyższa niż liczba odejść, wzrasta zatrudnienie netto.

**Długi staż pracy w tym samym miejscu, zwłaszcza w przypadku osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej, może być również oznaką statycznego rynku pracy,** na którym pracownicy pozostają przywiązani do swojej pracy i nie przemieszczają się między bardziej wydajnymi przedsiębiorstwami i sektorami. Może być to w szczególności istotne tam, gdzie długie okresy zatrudnienia współistnieją z wysokim odsetkiem pracowników zatrudnionych na czas określony (np. we Francji, Chorwacji, Włoszech, Portugalii i Słowenii).

Wskazuje to na segmentację rynków pracy – jest to znak, że „swoi” są w stanie wykorzystać stosunkowo długą i stabilną ścieżkę kariery, podczas gdy „obcy” są zatrudniani jedynie na umowy krótkoterminowe. Na wykresie 4 przedstawiono średni staż pracy w tym samym miejscu dla pracowników w wieku 15–64 lat.

**Wykres 4 – Staż pracy w latach (osoby w wieku 15–64 lat), 2016 r.**



Źródło: Eurostat, BAEL – obliczenia własne.



**Segmentacja rynków pracy nie wpływa w taki sam sposób na wszystkie grupy społeczne.**

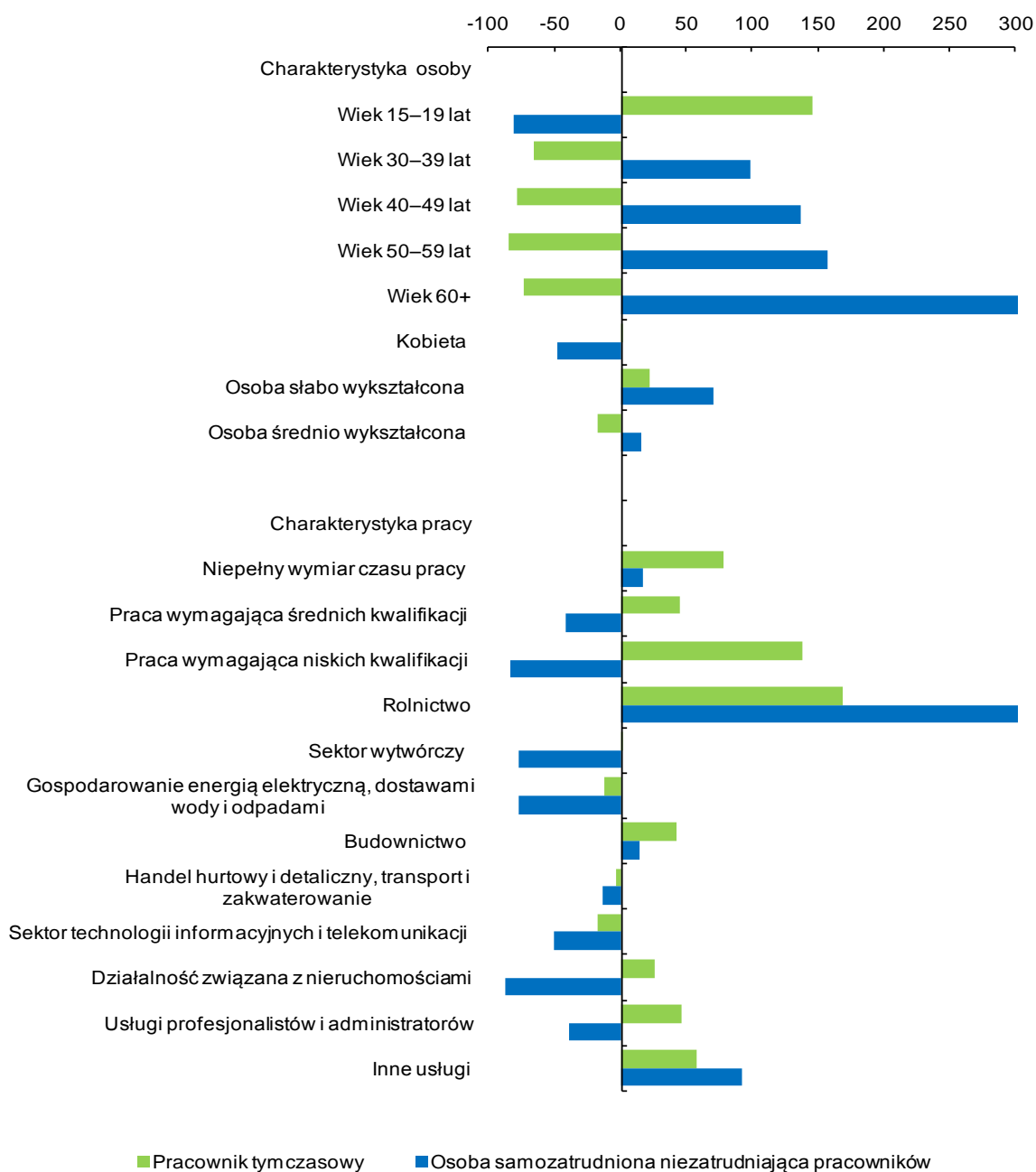
Pracownicy tymczasowi i osoby samozatrudnione (niezatrudniające pracowników) to często osoby słabo wykształcone, pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy i zatrudnione w rolnictwie, budownictwie lub usługach.

Podczas gdy pracownicy tymczasowi są często młodzi, prawdopodobieństwo samozatrudnienia wzrasta z wiekiem. Wynika to wyraźnie z analizy Komisji Europejskiej<sup>13</sup> przedstawionej na wykresie 5.

---

<sup>13</sup> Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017 [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie. Przegląd roczny 2017”].

**Wykres 5 – Prawdopodobieństwo bycia pracownikiem tymczasowym lub osobą samozatrudnioną niezatrudniającą pracowników**



Źródło: *Labour market and wage developments in Europe, 2017* [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie 2017”].

Uwagi: 1) Na wykresie przedstawiono zmianę prawdopodobieństwa bycia pracownikiem tymczasowym lub osobą samozatrudnioną niezatrudniającą pracowników – w zależności od różnych cech osobistych i cech pracy – w porównaniu z kategorią referencyjną. Każdy słupek wskazuje, w jakim stopniu wzrasta prawdopodobieństwo w przypadku każdej pojedynczej cechy, jeśli pozostałe się nie zmieniają: na przykład bycie w wieku poniżej 20 lat zwiększa prawdopodobieństwo bycia pracownikiem tymczasowym o 145% w porównaniu z osobą w wieku 20–29 lat.

### 3. NARZĘDZIA POLITYCZNE POZWALAJĄCE SPROSTAĆ WYZWANIAM POLITYCZNYM

**W wielu pozycjach literatury badano wpływ przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia na rynki pracy.** Kompendium najnowszych dowodów empirycznych i teoretycznych dotyczących skutków makroekonomicznych takich przepisów można znaleźć w sprawozdaniu Komisji Europejskiej *Labour market developments in Europe 2012* [„Zmiany na rynku pracy w Europie 2012”]<sup>14</sup> oraz w *Employment and social developments in Europe Review 2015*<sup>15</sup> [„Przegląd zatrudnienia i rozwoju społecznego w Europie 2015”]. Przegląd wpływu przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia na segmentację rynków pracy można znaleźć w najnowszym sprawozdaniu *Labour market and wage developments in Europe 2017*<sup>16</sup> [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie 2017”].

Wspomniane trzy sprawozdania zawierają szczegółowe analizy wyznaczników i rezultatów związanych z przepisami dotyczącymi ochrony zatrudnienia przy uwzględnieniu skutków sporów sądowych w zakresie prawa pracy, a także szczegółowe wytyczne polityczne. W tej sekcji przedstawiono niespecjalistyczne streszczenie głównych ustaleń i najlepszych praktyk politycznych służących przewyższeniu wyzwań opisanych w sekcji 2.

---

<sup>14</sup> Komisja Europejska (2012), „Labour market developments in Europe 2012” [„Zmiany na rynku pracy w Europie 2012”], European Economy nr 5/2012.

<sup>15</sup> Komisja Europejska (2016), „Employment and social developments in Europe Review 2015” [„Przegląd zatrudnienia i rozwoju społecznego w Europie 2015”], Dykrecja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

<sup>16</sup> Komisja Europejska (2017), „Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017” [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie. Przegląd roczny 2017”], Dykrecja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

**Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia obejmują zarówno element związany z „przepływami” (np. odprawy wypłacane pracownikowi przez pracodawcę), jak i element związany ze „zbędnymi stratami społecznymi” (np. koszty proceduralne, procesy rozstrzygania sporów).** Element związany ze zbędnymi stratami społecznymi zwiększa rzeczywiste koszty pracy, przez co wpływa nie tylko na decyzje o zwolnieniach, ale również na decyzje o zatrudnieniu. Natomiast element związany z przepływami może wywierać neutralny wpływ na te decyzje, o ile wysokość płac jest wystarczająco elastyczna, by zrekompensować wzrost bezpieczeństwa wynikający z przyjęcia ograniczeń w zakresie zwalniania pracowników. Ścisła ochrona zatrudnienia, w szczególności w obszarze wymogów proceduralnych, obniża prawdopodobieństwo likwidacji miejsc pracy w przypadku wystąpienia wstrząsów gospodarczych. Ponieważ jednak ochrona zatrudnienia zwiększa rzeczywiste koszty zatrudnienia, wywiera również niekorzystny wpływ na tworzenie miejsc pracy. W rezultacie, choć ochrona zatrudnienia pozwala ograniczyć liczbę likwidowanych miejsc pracy w czasie recesji, zmniejsza również liczbę miejsc pracy tworzonych w okresach wzrostu gospodarczego, ponieważ pracodawcy prawdopodobnie unikać będą wysokich kosztów związanych ze zwalnianiem pracowników. Wskaźnik rotacji personelu w państwach, w których prawodawstwie przewidziano wysokie i niepewne koszty zwolnienia pracowników, utrzymuje się zazwyczaj na niskim poziomie. Takie koszty mogą ograniczać możliwość realokacji zasobów siły roboczej do bardziej produktywnych działań.

**Restrykcyjne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia przyczyniają się do wydłużenia okresu bezrobocia i wzrostu stóp bezrobocia długotrwałego.** Przewidywany wpływ takich przepisów na ogólną stopę bezrobocia należy uznać za ambiwalentny (ponieważ rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia hamują zarówno proces tworzenia miejsc

pracy, jak i proces likwidacji miejsc pracy). Połączenie spadku liczby likwidowanych miejsc pracy ze zmniejszeniem liczby tworzonych miejsc pracy najprawdopodobniej przełoży się jednak na wydłużenie okresów bezrobocia. W szczególności czas trwania bezrobocia jest zazwyczaj dłuższy w przypadku osób wkraczających na rynek pracy po raz pierwszy oraz w przypadku sporadycznych okresów zatrudnienia (dotyczy to np. grup, w których występuje nadreprezentacja osób młodych, osób o niskich umiejętnościach zawodowych i kobiet).

**Połączenie wysokiego stopnia ochrony osób zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony przed zwolnieniem z mało restrykcyjnym egzekwowaniem przepisów chroniących pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę tymczasową lub innych niestandardowych umów sprzyja segmentacji rynków pracy.** Bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia regulujące kwestie związane z umowami na czas nieokreślony zwiększają prawdopodobieństwo zawierania umów o pracę na czas określony. Takie przepisy przyczyniają się również do pogłębienia dysproporcji między stażem pracy pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony a stażem pracy pracowników zatrudnionych na czas określony oraz między poziomami wynagrodzenia tych dwóch kategorii pracowników<sup>17</sup>. Restrykcyjne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia wywierają wpływ głównie na osoby wkraczające na rynek pracy po raz

pierwszy, na osoby dobrze wykształcone oraz na osoby pracujące w sektorze usług rynkowych. Rygorystyczne przepisy regulujące kwestie związane z zatrudnianiem pracowników na czas określony nie wpływają na prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony. Jednak nawet w przypadku istnienia rygorystycznych ram prawnych, mało restrykcyjne egzekwowanie przepisów przewidzianych w tych ramach zwiększa prawdopodobieństwo zatrudnienia osób na podstawie umów o pracę tymczasową. W warunkach stosunkowo restrykcyjnej ochrony umów na czas nieokreślony pracownicy zatrudniani na podstawie umów o pracę na czas określony są narażeni na ryzyko utknięcia w niestabilnych warunkach zatrudnienia.

Można jednak uznać, że sytuacja zatrudnienia osób zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony nie zawsze jest tak niepewna, jak często się twierdzi. Wynika to z faktu, że tacy pracownicy mogą świadczyć pracę na podstawie długoterminowego porozumienia z tym samym pracodawcą i mogą podlegać równie – a niekiedy wręcz bardziej – rygorystycznym przepisom w zakresie ochrony przed zwolnieniem. Przedsiębiorstwa mogą również być zachęcane do obchodzenia ograniczeń w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników poprzez zlecanie pracy osobom samozatrudnionym.

**Niewłaściwie opracowane przepisy prawa pracy mogą utrudniać uczestnictwo w rynku pracy – dotyczy to w szczególności grup borykających się z określonymi wyzwaniami** (osób o niskich umiejętnościach zawodowych, osób młodych, pracowników w starszym wieku i kobiet). Takie grupy mogą napotkać wspomniane trudności w uczestniczeniu w rynku pracy np. w sytuacji, gdy ich zatrudnianie jest nieatrakcyjne z ekonomicznego punktu widzenia, co sprzyja świadczeniu pracy nierejestrowanej poprzez tworzenie niepożądanych zachęt do obchodzenia

---

<sup>17</sup> Przeprowadzenie analizy cech osobowościowych i właściwości powiązanych z konkretnymi miejscami pracy, które wywierają wpływ na popyt na określone rodzaje umów, nie doprowadziło do wyeliminowania wspomnianych różnic. Komisja Europejska (2017), „Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017” [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie. Przegląd roczny 2017”], Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

obowiązujących przepisów przez przedsiębiorstwa.

Ponadto, choć powszechnie przyjmuje się, że bezpieczeństwo zatrudnienia może zachęcać pracowników do inwestowania w rozwój konkretnych umiejętności uznawanych za pożądane przez zatrudniające ich przedsiębiorstwo, co z kolei sprzyja wzrostowi produktywności, zbyt restrykcyjne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia mogą wywierać niekorzystny wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy, prowadząc do mniej efektywnego podziału pracy i zasobów oraz obniżając poziom innowacyjności. W przypadku faworyzowania modelu zakładającego rozpraszanie umiejętności specyficznych dla danego stanowiska pracy intensywniejsze korzystanie z pracy tymczasowej może również ograniczyć tempo wzrostu produktywności pracy.

**Aby umożliwić osiągnięcie jak najlepszych rezultatów, przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia nie powinny ograniczać możliwości zmiany miejsca pracy. Przepisy te powinny zapewniać gospodarce możliwość sprawnego reagowania na wstrząsy** – w tym celu powinno się w nich ustanowić wymóg relokacji siły roboczej między różnymi sektorami lub grupami zawodowymi przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznej ochrony pracowników. Złożone i niedające pewności przepisy regulujące kwestie związane z rozwiązywaniem umów na czas nieokreślony sprawiają, że przedsiębiorstwa niechętnie zatrudniają pracowników i nie są skłonne do podejmowania innowacyjnych działań z uwagi na trudne do przewidzenia koszty zwolnienia pracowników. Pracownicy mogą również zniechęcić się do dochodzenia swoich praw przed sądem w przypadku ich nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, jeżeli wykładnia obowiązujących przepisów prowadzi do braku pewności w kwestii egzekwowania przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia. Niepewność co do wyniku postępowań sądowych jest również kosztowna dla pracowników: wypłata należnego pracownikom wynagrodzenia może zostać zawieszona na czas trwania

postępowania sądowego, a także w sytuacjach, w których sędziowie różnią się znacznie pod względem oczekiwanego czasu trwania postępowania.

**Skuteczność mechanizmu rozstrzygania sporów uruchamianego po wystąpieniu z roszczeniem w przedmiocie nieuzasadnionego zwolnienia z pracy ma silny wpływ na egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w praktyce.** Ustanowienie ram wczesnego rozstrzygania sporów obniża koszty bezpośrednie i zmniejsza niepewność co do wyniku sporów na gruncie prawa pracy. Specyfika postępowań polubownych przeprowadzanych przed wniesieniem sprawy do sądu i struktura mechanizmów mediacji, jak również metoda podziału kosztów postępowania między powodem a pozwanym mogą wywierać wpływ na liczbę spraw sądowych. Podobnie możliwość brania przez sądy pod uwagę prób zawarcia ugody podejmowanych w ramach postępowań polubownych prowadzonych przed wniesieniem sprawy do sądu może stanowić zachętę do korzystania z mechanizmów rozstrzygania sporów przed wytoczeniem powództwa. W ostatecznym rozrachunku może to doprowadzić do zmniejszenia liczby postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ograniczenia braku pewności co do treści orzeczeń sądowych.

Jeżeli chodzi o najlepsze praktyki polityczne, przy ocenianiu priorytetów reform przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia przeprowadzanych w poszczególnych państwach członkowskich UE warto zwrócić uwagę na omówione poniżej kwestie.

**Problemy związane z segmentacją można wyeliminować, niwelując rozbieżności między przepisami dotyczącymi ochrony zatrudnienia mającymi zastosowanie do umów na czas nieokreślony a tymi mającymi zastosowanie do umów o pracę na czas określony.** Zbyt częste

zawieranie umów o pracę na czas określony i niskie wartości wskaźnika przechodzenia na umowy na czas nieokreślony może wynikać z nadmiernie restrykcyjnych ograniczeń prawnych dotyczących zwolnień indywidualnych i grupowych lub zbyt elastycznych ram regulujących kwestie związane z zawieraniem umów o pracę na czas określony. W dyskusjach prowadzonych ostatnio w państwach, w których występują tego rodzaju rozbieżności, zwracano uwagę na atrakcyjność pojedynczej umowy na czas nieokreślony wiążącej zakres ochrony pracownika z jego stażem pracy.

**Zbyt duże rozpowszechnienie różnych rodzajów umów może doprowadzić do poważnego różnicowania sytuacji między „swoimi” a „obcymi” („fragmentacja umowna”).** W przeszłości zwiększanie elastyczności określonych rodzajów umów bez zmieniania przepisów dotyczących umów na czas nieokreślony lub przepisów dotyczących zwolnień grupowych prowadziło do pogłębiania zróżnicowania sytuacji między „swoimi” a „obcymi” na rynku pracy. W rezultacie w szeregu państw członkowskich dochodziło do segmentacji rynku.

**Nie istnieje jedna niezawodna metoda przeprowadzania reformy systemów przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia – reformę tę można przeprowadzić na kilka różnych sposobów, w zależności od specyfiki danego państwa.** Konkretny zakres i kierunek reform zależy od:

- pozycji w hierarchii, jaką przypisano poszczególnym problemom związanym z funkcjonowaniem rynku pracy, które planuje się wyeliminować;
- cechy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, które mogą w największym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów reformy;
- tego, czy możliwość skutecznego przeprowadzenia reformy wiąże się z koniecznością rozwiązania problemów innych niż problemy związane z

samymi przepisami (np. kwestie dotyczące świadczeń dla bezrobotnych); oraz

- istnienia istotnych rozbieżności między krajowymi systemami przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz konieczności zapewnienia ich wewnętrznej spójności.

**Korzystanie z odpowiednich środków uzupełniających się do zapewnienia zgodności z modelem flexicurity ma kluczowe znaczenie przy przeprowadzaniu reformy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia.** Zgodnie z modelem flexicurity należy przenieść nacisk z ochrony określonego miejsca pracy (bezpieczeństwo zatrudnienia w danym miejscu pracy) na zagwarantowanie bezpieczeństwa zatrudnienia przez cały okres aktywności zawodowej danej osoby. Oznacza to, że reformom powinien towarzyszyć wzrost elastyczności postanowień umownych, co pozwoliłoby zapewnić powszechne i odpowiednie uwzględnienie kwestii dotyczących świadczeń dla bezrobotnych, skutecznych aktywnych polityk rynku pracy i możliwości uczenia się przez całe życie. Środki te mogłyby ułatwić pracownikom przechodzenie z umów o pracę na czas określony na umowy na czas nieokreślony oraz zapewnić im odpowiedni poziom bezpieczeństwa zatrudnienia, co pozwoliłoby im skutecznie radzić sobie z podwyższonym ryzykiem na rynku pracy.

**Wsparcie ze strony partnerów społecznych ma kluczowe znaczenie** dla skutecznego wdrażania ambitnych reform przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz dla zagwarantowania, by były one zrównoważone pod względem społecznym.

**Kolejność i termin wdrażania reform mają istotne znaczenie.** Osłabienie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w okresie spowolnienia koniunktury gospodarczej może doprowadzić do likwidacji większej liczby miejsc pracy, przy czym w takiej

sytuacji liczba tworzonych miejsc pracy byłaby niewystarczająca do zrekomensowania liczby likwidowanych miejsc pracy. Choć w perspektywie krótkoterminowej może to prowadzić do wzrostu stopy bezrobocia (i zwiększenia nakładów na świadczenia dla bezrobotnych), w perspektywie średnioterminowej większa liczba tworzonych miejsc pracy zniweluje ten niekorzystny wpływ.

#### 4. BADANIE OBECNEGO STANU POLITYKI

**Przepisy obowiązujące w państwach członkowskich wydają się wysoce niejednorodne – dotyczy to nawet grup krajów o zbliżonych właściwościach społeczno-gospodarczych.**

Największe różnice między przepisami dotyczącymi ochrony zatrudnienia obowiązującymi w UE dotyczą trybu zwalniania osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę. Wspomniane różnice dotyczą nie tylko stopnia surowości przepisów, ale również środków ochrony pracowników przed zwolnieniem. Największe różnice są związane z definicją uzasadnionego i nieuzasadnionego zwolnienia z pracy oraz środków zaskarżenia przysługujących pracownikowi w przypadku, gdy zostanie on zwolniony z pracy.

- W niektórych krajach nie ustanowiono restrykcyjnej **definicji uzasadnionego zwolnienia z pracy**, dlatego przypadki nieuzasadnionego zwolnienia z pracy ograniczają się w nich do przypadków, w których sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa nie dawała dostatecznych podstaw do zwolnienia pracownika, oraz do przypadków dyskryminacji. (Taka sytuacja występuje np. w Belgii, Czechach, Danii, Grecji, Irlandii, Włoszech, na Węgrzech, w Polsce, na Słowacji i w Wielkiej Brytanii). Wymóg uzasadnienia zwolnienia z pracy sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstwa nie ma zastosowania w szczególności w krajach anglosaskich. W niektórych

innych krajach (np. Francji, Słowenii i Finlandii) zwolnienia uznaje się za nieuzasadnione, jeżeli nie dokonano ich na podstawie obiektywnych i istotnych przesłanek. Niekiedy kwestie związane ze zwolnieniami grupowymi podlegają dodatkowym warunkom szczególnym (np. w Estonii, Holandii i Austrii).

- **Zakres ochrony pracowników w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy** różni się istotnie w poszczególnych państwach UE. Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy pracownik jest uprawniony do odszkodowania pieniężnego oraz świadczenia, które przysługiwałoby mu w przypadku uzasadnionego zwolnienia z pracy, albo do przywrócenia go do pracy. Pracodawcy mogą również wypłacić pracownikowi utracone zarobki („wypłata wynagrodzenia za okres zwolnienia”). W niektórych krajach nie przewidziano możliwości przywrócenia pracownika do pracy (np. w Belgii i Finlandii), podczas gdy w innych przywrócenie do pracy jest powszechnie stosowanym środkiem (np. w Estonii i Austrii). W części państw członkowskich przedsiębiorstwa mogą jednocześnie przywrócić pracownika do pracy i wypłacić mu wynagrodzenie za okres zwolnienia (np. we Włoszech i w Portugalii) – dotyczy to przypadków, w których zwolnienia miały charakter dyskryminacyjny. W innych państwach zamiast dodatkowego odszkodowania wypłaca się wyłącznie wynagrodzenie za okres zwolnienia (np. Czechy, Irlandia).
- **Tryb wypłacania odpraw** również różni się istotnie w poszczególnych państwach. Uprawnienie do otrzymania odprawy może być przewidziane w obowiązujących przepisach (np. we Francji, na Węgrzech, w Portugalii i w Słowenii) lub może wynikać z postanowień układów zbiorowych (np. w Szwecji i w Danii w przypadku pracowników fizycznych). W niektórych państwach w ogóle nie przewiduje się możliwości

wypłacania odpraw (np. w Belgii, Finlandii i Szwecji). W Austrii pracownicy mają dostęp do indywidualnych rachunków prowadzonych na potrzeby wypłaty odprawy. Kwota odpraw w państwach członkowskich, w których przewidziano możliwość ich wypłacania, różni się istotnie w zależności od przyczyny zwolnienia (tj. tego, czy zwolnienie było uzasadnione, czy też nie) i innych warunków.

**Przepisy regulujące kwestie związane z umowami o pracę tymczasową** również różnią się istotnie, jeżeli chodzi o stopień wdrożenia zasad ustanowionych w dyrektywach w sprawie pracy na czas określony i w sprawie pracy tymczasowej. W państwach członkowskich obowiązują również różne zasady i procedury w zakresie **zwolnień grupowych**. Wspólne zasady ustanowione w dyrektywach w sprawie zwolnień grupowych<sup>18</sup> ograniczają jednak nieco rozbieżności między państwami UE.

**Wskaźniki odnoszące się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia umożliwiają ogólne ilościowe oszacowanie surowości przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia** i porównanie sytuacji w różnych krajach pod tym kątem. OECD opracowuje takie wskaźniki dla większości swoich krajów członkowskich (wskaźnik OECD odnoszący się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia) na podstawie 21 aktów prawnych (aby zapoznać się z opisem tych wskaźników, zob. wykres 5 i tabela 1 w załączniku). Ostatnia aktualizacja wartości tego wskaźnika obejmuje prawodawstwo obowiązujące w 2013 r. (lub w 2014 r. lub w 2015 r. w przypadku niewielkiej liczby krajów) w 21 państwach członkowskich UE będących członkami OECD oraz w trzech innych państwach członkowskich<sup>19</sup> –

dlatego też wskaźnik ten nie uwzględnia najnowszych reform. Metodykę udoskonalono w taki sposób, aby zapewniała możliwość bardziej systematycznego aktualizowania informacji na temat wykładni obowiązującego prawodawstwa, układów zbiorowych pracy i orzecznictwa<sup>20</sup>.

**Wskaźniki OECD odnoszące się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia mają pewne ograniczenia, dlatego należy interpretować je ostrożnie.** Nie wszystkie zmiany przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia wywierają wpływ na wartość wskaźników OECD. Dana zmiana może okazać się niewystarczająco istotna, aby wywrzeć wpływ na ocenę danej cechy regulacji rządowych. Z kolei określone elementy prawodawstwa mogą nie być uwzględniane przy obliczaniu wartości wskaźnika (np. czas trwania postępowań sądowych i brak pewności co do ich wyniku w przypadku nieuzasadnionych zwolnień z pracy lub sposób traktowania osób samozatrudnionych). Ponadto wskaźniki nie w pełni ujmują niektóre aspekty związane z egzekwowaniem przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia<sup>21</sup>.

**W latach poprzedzających wybuch kryzysu finansowego większość reform miała na celu ułatwienie zatrudniania pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony.** W latach 2000–2008 wartość wskaźników odnoszących się do

---

informacji na temat Bułgarii, Cypru, Malty i Rumunii.

<sup>20</sup> OECD, Employment Outlook 2013 [„Perspektywy zatrudnienia 2013”], rozdział 2.

<sup>21</sup> Trzeci powszechny zarzut dotyczy nieodłącznego poziomu subiektywności wywierającego wpływ na proces uwzględniania specyfiki prawa krajowego w ramach złożonego wskaźnika (Venn 2009). Ponieważ proces ten może niekiedy skutkować błędną wykładnią przepisów i procedur krajowych lub pomijać istotne dane nieustawodawcze, wskaźnik OECD należy traktować z odpowiednią dozą ostrożności, potencjalnie łącząc go z aktualnymi i bardziej wyczerpującymi informacjami zawartymi w bazie danych dotyczącej państw UE-28.

<sup>18</sup> Dyrektywy 75/129/EWG i 98/59/WE.

<sup>19</sup> Baza danych na temat przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia nie zawiera



przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w obszarze indywidualnych umów o pracę i zwolnień grupowych utrzymywała się zasadniczo na stałym poziomie. Jednocześnie w szeregu krajów zauważalnie złagodzone przepisy dotyczące umów o pracę na czas określony. Uważa się, że takie „częściowe” reformy rynku pracy doprowadziły do zwiększenia rozbieżności między objętymi wysokim poziomem ochrony pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony a słabo chronionymi pracownikami zatrudnionymi na czas określony<sup>22</sup>.

**Od 2008 r. w szeregu państw członkowskich przystąpiono do wdrażania głębokich reform przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia** – w szczególności w państwach Europy Południowej oraz w niektórych państwach Europy Wschodniej. Wspomniane reformy w istotnym stopniu zmniejszyły zakres ochrony przed zwolnieniem przysługującej pracownikom zatrudnionym na stałe. Doszło do tego m.in. wskutek ograniczenia możliwości przywrócenia pracownika do pracy w przypadku jego nieuzasadnionego zwolnienia, ustalenia górnego pułapu kwoty wypłacanego wynagrodzenia za okres zwolnienia, obniżenia wysokości odpraw i wydłużenia czasu trwania postępowań sądowych.

W niektórych krajach uproszczono procedury zwolnień grupowych – tym samym zmniejszono koszty powiązane z tymi procedurami. Przepisy regulujące kwestie związane z umowami o pracę tymczasową zostały zmienione, aby zniechęcić pracodawców do nadużywania

---

<sup>22</sup> Np. Blanchard, O. i Landier, A. (2001), „The perverse effects of partial labour market reform: fixed duration contracts in France” [„Niepożądane skutki częściowej reformy rynku pracy: umowy o pracę na czas określony we Francji”], dokument roboczy NBER nr 8219. Boeri, T. i Garibaldi, P. (2007), „Two tier reforms of employment protection: a Honeymoon effect?” [„Dwustopniowa reforma ochrony zatrudnienia: efekt miodowego miesiąca?”], *The Economic Journal*, nr 117, s. 357–385.

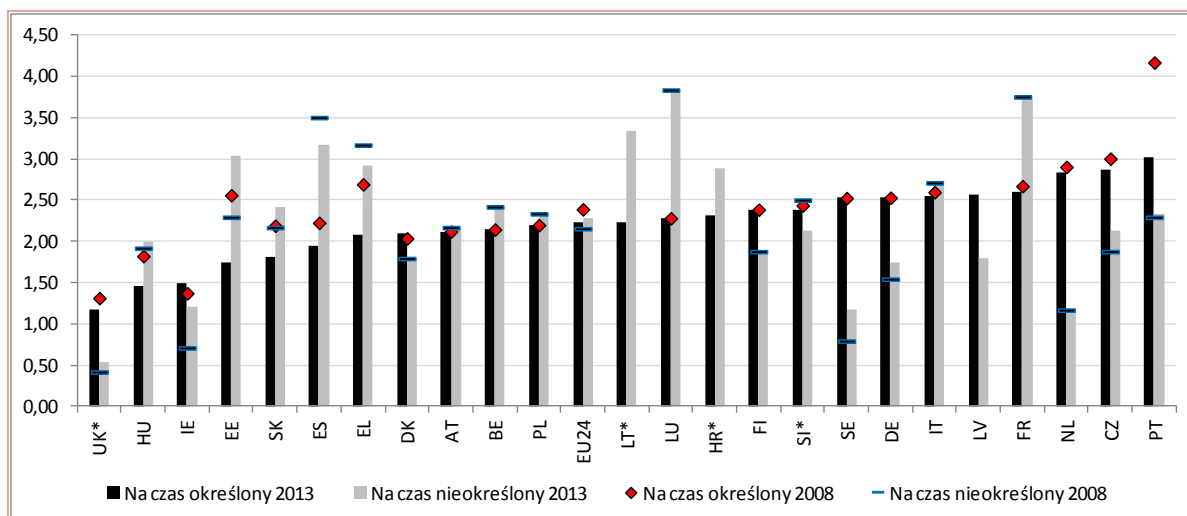
tego rodzaju umów – efekt ten osiągnięto m.in. poprzez podniesienie pozapłacowych kosztów pracy<sup>23</sup>. W rezultacie wskaźnik odnoszący się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w odniesieniu do umów na czas nieokreślony utrzymał się na stałym poziomie lub znacznie się obniżył (wykres 6).

Spadek tego wskaźnika wydaje się szczególnie duży w przypadku Portugalii, ale ograniczenia można również zaobserwować w Estonii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Węgrzech, w Słowenii, na Słowacji i w Wielkiej Brytanii. W przypadku niektórych krajów (np. Włochy, Holandia) wskaźnik nie jest w stanie uchwycić skutków reform rynku pracy wprowadzonych po 2013 r.

---

<sup>23</sup> W celu zapoznania się z przeglądem reform rynku pracy zob. Komisja Europejska „Labour market and wage developments in Europe 2015” [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie 2015”, rozdział 4. Dodatkowe szczegółowe informacje na temat najnowszych reform można znaleźć w bazie danych LABREF: <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/> Najnowsze dowody z bazy danych LABREF podsumowano w przeglądzie Komisji Europejskiej (2017) „Labour market and wage developments in Europe: Annual Review 2017” [„Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie. Przegląd roczny 2017”], rozdział 3.

**Wykres 6: Wskaźnik odnoszący się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w odniesieniu do umów na czas nieokreślony i umów o pracę na czas określony w 2013 r.\* i 2008 r.**



Źródło: Baza danych OECD dotycząca ochrony zatrudnienia.

\*2014 r. w przypadku Słowenii i Wielkiej Brytanii; 2015 r. w przypadku Chorwacji i Litwy

**Działania mające na celu reformę przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia były szczególnie intensywne w krajach, w których przed kryzysem dochodziło do znacznego zaburzenia równowagi oraz w których obowiązywały rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia. Należą do nich Hiszpania, Chorwacja, Francja, Włochy, Portugalia i Słowenia. Belgia przyjęła ustawę o jednolitym statusie, na mocy której zasadniczo ujednociono terminy wypowiedzenia pracowników fizycznych i umysłowych oraz ponownie zdefiniowano termin „niesprawiedliwe zwolnienie”. Koszty zwolnień, w tym koszty zwolnień grupowych, zmniejszono również w Wielkiej Brytanii. W dalszej części sekcji przedstawiono częściową listę reform wdrożonych w ostatnich latach.**

**Chorwacja** zakończyła rozpoczętą w 2013 r. reformę prawa pracy, przyjmując ustawę „Prawo pracy” w 2014 r. Ułatwiono w jej ramach korzystanie z niektórych form pracy niestandardowej i uproszczono procedury zwolnień. W sierpniu 2016 r. **Francja** wprowadziła reformę, w ramach której określono okoliczności, w jakich można przeprowadzać indywidualne zwolnienia z przyczyn ekonomicznych. W ramach

reformy wprowadzono również większą elastyczność w ustalaniu warunków pracy na poziomie przedsiębiorstw. W 2014 r. **Włochy** przyjęły kompleksową reformę rynku pracy w postaci ustawy o zatrudnieniu. Na mocy tej ustawy zmieniono m.in. przepisy dotyczące zwalniania z pracy w przypadku umów na czas nieokreślony, uproszczono i ograniczono niestandardowe formy umów oraz zwiększono elastyczność wewnętrzną w przedsiębiorstwach.

Na **Litwie** w wyniku nowelizacji kodeksu pracy przyjętej w 2016 r. zmniejszono koszty zwolnień indywidualnych poprzez skrócenie okresu wypowiedzenia i obniżenie odpraw. Zmniejszono również ograniczenia dotyczące korzystania z umów na czas określony i wprowadzono szereg nowych rodzajów umów. Wśród umów tych należy wymienić umowy o przyuczanie do zawodu, umowy o pracę przy określonym projekcie, umowy o dzielenie etatu oraz umowy zawierane z wieloma pracodawcami. W lipcu 2015 r. **Holandia** ustanowiła pułap w odniesieniu do odpraw z tytułu niesprawiedliwego zwolnienia i zapewniła większą jasność co do dróg postępowania w przypadku zwolnienia (publiczne służby zatrudnienia w przypadku spraw o podłożu

gospodarczym i sądy w przypadku spraw o podłożu osobistym). Skrócono również maksymalny czas trwania umów o pracę tymczasową (z 3 do 2 lat) oraz zwiększono liczbę miesięcy przerwy między umowami przed rozpoczęciem nowego łańcucha umów o pracę tymczasową. W 2016 r. **Polska** wprowadziła ograniczenia dotyczące liczby kolejnych umów o pracę na czas określony oraz ich maksymalnego okresu obowiązywania. Dostosowała również okres wypowiedzenia umów o pracę na czas określony do okresu wypowiedzenia umów na czas nieokreślony.

Ogólnie rzecz biorąc, niektóre państwa członkowskie zaostrzyły limity dotyczące umów o pracę na czas określony, a konkretnie dotyczące korzystania z pracy tymczasowej (np. Dania, Francja, Włochy, Słowacja, Słowenia). Inne ułatwiły natomiast dostęp do umów o pracę na czas określony (np. Czechy) i pracy tymczasowej (np. Grecja i Litwa). Niektóre (np. Chorwacja, Włochy, Portugalia) wydłużyły okres obowiązywania lub zwiększyły możliwości odnowienia umów o pracę na czas określony, aby zachęcić do tworzenia miejsc pracy.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Blanchard, O i A. Landier, (2001), „The perverse effects of partial labor market reform: Fixed Duration Contracts in France”, dokument roboczy NBER nr 8219.
- Boeri, T. i P. Garibaldi (2007), „Two tier reforms of employment protection: a Honeymoon effect?”, *The Economic Journal* nr 117, s. 357–385.
- Komisja Europejska (2012), „Labour market developments in Europe 2012”, *European Economy* nr 5/2012.
- Komisja Europejska (2016), „Employment and social developments in Europe Review 2015”, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
- Komisja Europejska (2017), „Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017”, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (2013), „Employment Outlook 2013”, OECD Publishing.
- Pedersini, R. i Coletto, D. (2010), „Osoby pracujące na własny rachunek: stosunki pracy i warunki pracy”, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2010.
- Venn, D. (2009), „Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators”, dokument roboczy OECD dotyczący spraw społecznych, zatrudnienia i migracji nr 89.

Data: 17.10.2017

## ZAŁĄCZNIK

### Główne cechy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia

Zazwyczaj regulowane w prawodawstwie są trzy główne aspekty ochrony zatrudnienia: ochrona pracowników w przypadku **zwolnień indywidualnych**; wymogi szczególne dotyczące **zwolnień grupowych**; oraz **tymczasowe formy zatrudnienia**.

Główne cechy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w przypadku **zwolnień indywidualnych** są następujące:

- **Okres próbny.** W okresie próbnym obie strony mogą bezpłatnie rozwiązać stosunek pracy (okres wypowiedzenia i odprawa zasadniczo nie mają zastosowania w tym przypadku). Aby uniknąć ryzyka, że pracodawcy będą wykorzystywać długie okresy próbne, przepisy często określają maksymalny czas ich trwania. W niektórych krajach przepisy zezwalają na odstępstwa od standardowego maksymalnego okresu poprzez tymczasowe odstępstwa, w szczególności w odniesieniu do szkoleń związanych z pracą. W niektórych przypadkach okres próbny jest regulowany w taki sposób, aby od początku ograniczyć koszty związane ze zwolnieniem. Maksymalny okres próbny w UE wynosi od mniej niż 1 miesiąca do 12 miesięcy; w większości krajów wynosi od 3 do 6 miesięcy.
- **Okresy wypowiedzenia i wymogi proceduralne.** Przepisy prawa pracy często przewidują okres wypowiedzenia w przypadku zwolnienia oraz obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie. Niedotrzymanie okresu wypowiedzenia może skutkować prawem do odszkodowania za zarobki, które pracownik otrzymałby, gdyby prawidłowo przestrzegano tego okresu. Ogólnie rzecz biorąc, procedury zależą od tego, czy do zwolnienia doszło z powodów osobistych (np. z powodu

niezdolności do pracy lub z przyczyn dyscyplinarnych) czy ekonomicznych. Procedury mogą również zależeć od rodzaju pracownika, wielkości przedsiębiorstwa i przynależności do związków zawodowych.

- W niektórych krajach pracodawcy, którzy zamierzają zwolnić pracownika, muszą powiadomić, czasami na wniosek pracownika, jedną lub więcej osób trzecich (przedstawicieli pracowników lub publiczną służbę zatrudnienia, inspektorat pracy lub inne organy rządowe). Oprócz powiadomienia w niektórych krajach pracodawcy muszą również przedstawić osobom trzecim uzasadnienie zwolnienia z pracy. W zależności od kraju opóźnienia w stosunku do okresu wypowiedzenia mogą przekraczać jeden miesiąc.
- **Powody zwolnienia indywidualnego.** W większości przypadków przepisy dotyczące rozwiązania umowy o pracę nakładają na pracodawcę obowiązek uzasadnienia powodów zwolnienia. Zwolnienie można uzasadnić w następujący sposób:
  - **przyczyny dyscyplinarne** lub kwestie osobiste (z wyjątkiem przypadków dyskryminacji);
  - **przyczyny ekonomiczne** (likwidacja stanowiska, zmiana technologiczna, stwierdzenie, że pracownik jest nieodpowiedni na dane stanowisko).

Chociaż zwolnienie z przyczyn dyscyplinarnych nie wiąże się z rekompensatą dla pracownika, w większości krajów zwolnienie z przyczyn ekonomicznych obejmuje rekompensatę (odprawa). Przepisy krajowe różnią się pod względem zakresu uzasadnionych powodów zwolnienia i uznaniowości sędziów w kwestionowaniu decyzji pracodawców. Uzasadnione powody zwolnienia można zdefiniować w szeroki sposób, dzięki czemu można

uwzględnić zróżnicowany zakres sytuacji. Ewentualnie powody uzasadnionego zwolnienia mogą być bardzo szczegółowe, ograniczając w ten sposób sędziom sądu pracy pole manewru, jeżeli chodzi o kontrolę decyzji pracodawców. W niektórych krajach nieuzasadnione zwolnienia z pracy ograniczają się do sytuacji, w których sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa nie dawała dostatecznych podstaw do zwolnienia pracownika, oraz do przypadków dyskryminacji. W innych krajach zwolnienia uznaje się za nieuzasadnione, jeżeli nie dokonano ich na podstawie obiektywnych i istotnych przesłanek. Ponadto, w przypadku redukcji miejsc pracy zwolnienia uznaje się za niezgodne z prawem, jeżeli pracodawca nie uwzględni szczególnej sytuacji zwolnionego pracownika (np. stażu pracy, obowiązków rodzinnych, kwalifikacji zawodowych, równowagi wieku/płci w przedsiębiorstwie). W niektórych krajach zgodne z prawem zwolnienie wymaga rozważenia konkretnych rozwiązań alternatywnych w zakresie redukcji miejsc pracy. Rozwiązania te obejmują przekwalifikowanie lub przeniesienie pracownika na inne stanowisko w przedsiębiorstwie.

- **Konsekwencje niezgodnego z prawem zwolnienia.** W przypadku niezgodnego z prawem zwolnienia z pracy przedsiębiorstwa ponoszą konsekwencje prawne. Zazwyczaj pracownik jest uprawniony do dochodzenia odszkodowania pieniężnego oraz świadczenia, które przysługiwałoby mu w przypadku zgodnego z prawem zwolnienia z pracy, albo do przywrócenia go do pracy. Pracodawcy mogą również wypłacić pracownikowi utracone zarobki. System przywracania do pracy różni się znacząco w poszczególnych państwach UE. W niektórych krajach nie przewidziano możliwości przywrócenia pracownika do pracy, podczas gdy w innych jest to powszechnie stosowane rozwiązanie. Decyzję o przywróceniu do pracy często pozostawia się

pracownikowi. W niektórych krajach przedsiębiorstwa mogą być zmuszone do wypłacenia dodatkowego odszkodowania, jeżeli pracownik nie zostanie przywrócony do pracy. W innych krajach są one zobowiązane do wypłaty odszkodowania jedynie za utratę wynagrodzenia i za niezapłacone składki na ubezpieczenie społeczne w okresie między zwolnieniem a wydaniem wyroku. „Wypłata wynagrodzenia za okres zwolnienia” jest w niektórych państwach ograniczona. W niektórych krajach (np. w Niemczech) pracownik ma możliwość powrotu do pracy, ale rzadko z niej korzysta, ponieważ struktura procesu pracy obejmuje silne zachęty dla obu stron do rozstrzygnięcia sporów za obopólną zgodą przed wniesieniem sprawy do sądu.

- **Odprawy pracowników.** Odprawa składa się z jednorazowej płatności ryczałtowej wypłacanej pracownikowi, który został zwolniony wbrew swojej woli. Uprawnienia do odpraw mogą być określone na mocy prawa lub układów zbiorowych. Wysokość odprawy może się różnić w zależności od powodu zwolnienia (uzasadnione lub nieuzasadnione). W większości krajów odprawy przyznaje się w przypadku zwolnień z powodów ekonomicznych, zaś nie są należne w przypadku zwolnień z przyczyn dyscyplinarnych. W niektórych krajach pracodawcy nie wypłacają żadnych odpraw, ale okres wypowiedzenia może być bardzo długi (np. Finlandia, Szwecja)<sup>24</sup>. W innych odprawa jest głównym kosztem zwolnienia (np. Holandia, Hiszpania). Wysokość odpraw często uzależniona jest od stażu pracy i poziomu wynagrodzenia pracownika w chwili zwolnienia. Odprawy mogą podlegać ograniczeniu. W niektórych krajach ich wysokość jest odwrotnie proporcjonalna do długości okresu wypowiedzenia. Środki na

---

<sup>24</sup> Z nielicznymi wyjątkami (Belgia, Niemcy, Grecja) ustawowe odprawy są należne bez uwzględniania okresu wypowiedzenia.

sfinansowanie odpraw na ogół w całości pochodzą od pracodawcy, który podejmuje się zwolnienia pracownika, ale w niektórych krajach odprawy są dzielone między kilku pracodawców. Na przykład w Austrii są finansowane w ramach funduszu w imieniu pracownika. Środki te są przenoszone między pracodawcami aż do zwolnienia pracownika lub jego przejścia na emeryturę, a wszyscy pracodawcy w karierze pracownika płacą składki na ten fundusz.

**Procedury zwolnień grupowych** wywoływane są przez jednoczesne zwolnienie pewnej liczby pracowników z przyczyn niezwiązanych z poszczególnymi pracownikami. W przypadku zwolnień grupowych minimalne wymogi określone w dyrektywie z 1998 r. w sprawie zwolnień grupowych<sup>25</sup> mają zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Przepisy w zakresie zwolnień grupowych obejmują następujące elementy:

- **Definicja zwolnienia grupowego.** Jest to minimalna liczba pracowników zwolnionych w danym okresie i w danym miejscu, aby zwolnienie kwalifikowało się jako grupowe. Liczba ta jest często powiązana z wielkością przedsiębiorstwa/zakładu.
- **Wymogi proceduralne i wymogi dotyczące powiadamiania.** Dotyczą one zobowiązań pracodawców do:
  - konsultowania się z reprezentantami pracowników podczas rozważania zwolnień grupowych w celu znalezienia, w miarę możliwości, alternatywnych rozwiązań; oraz
  - powiadamiania właściwego organu publicznego o zamiarze przeprowadzenia zwolnień grupowych.
- **Kryteria wyboru pracowników, którzy mają zostać zwolnieni.** Przejrzyste i niedyskryminujące kryteria mogą być określone przez

prawo, w układach zbiorowych lub w drodze procedury informowania i konsultacji.

- **Odszkodowania i inne skutki niezgodnego z prawem stosowania zwolnień grupowych.** W większości przypadków odprawy z tytułu zwolnień indywidualnych z przyczyn ekonomicznych są również należne w przypadku zwolnień grupowych. Od pracodawców wymagane mogą być dodatkowe odszkodowania pieniężne (np. współfinansowanie świadczeń dla bezrobotnych). Przepisy krajowe przewidują skutki prawne w przypadku nieprzestrzegania wymogów proceduralnych lub wymogów dotyczących powiadamiania bądź kryteriów wyboru w odniesieniu do zwolnień.

Przepisy nakładają **ograniczenia w stosowaniu umów o pracę na czas określony** w celu zapobiegania dyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony oraz nadużyciom związanym z takimi umowami. W dyrektywie w sprawie pracy na czas określony ustanowiono minimalne wymogi dotyczące umów o pracę na czas określony, których muszą przestrzegać wszystkie państwa członkowskie<sup>26</sup>. Warunki stosowania takich umów obejmują na ogół konieczność przedstawienia powodów uzasadniających ich stosowanie oraz ograniczenia dotyczące liczby odnowień lub łącznego czasu trwania skumulowanych umów. (Powody uzasadniające ich wykorzystanie obejmują np. radzenie sobie z nieoczekiwanymi wahaniami popytu; znalezienie zastępstwa dla pracowników stałych na krótki okres; zatrudnianie pracowników o specjalistycznych umiejętnościach do realizacji konkretnych projektów; oraz uruchamianie nowych przedsięwzięć przynoszących ryzykowne i niepewne zyski).

---

<sup>25</sup> Dyrektywa 98/59/WE.

---

<sup>26</sup> Dyrektywa 99/70/EWG.

**W przypadku pracy tymczasowej istnieją różne rodzaje umów o pracę.**

Specyfika pracy tymczasowej polega na tym, że jeżeli zazwyczaj stosunkiem pracy związane są dwie strony – pracodawca i pracownik – to praca tymczasowa obejmuje stronę trzecią – przedsiębiorstwo użytkownika. Pracownicy tymczasowi są zatrudniani i wynagradzani przez agencję pracy tymczasowej (pracodawcę), ale są oddawani do dyspozycji przedsiębiorstw użytkownika na czas określony i pracują pod jego nadzorem. W zależności od obowiązujących przepisów krajowych pracownicy tymczasowi mogą pracować na podstawie umów o pracę na czas określony lub umów na czas nieokreślony.

Ta forma zatrudnienia zaspokaja rzeczywiste potrzeby przedsiębiorstw użytkowników: umożliwia im np. zarządzanie szczytowymi okresami produkcji lub stosunkowo łatwe zastępowanie nieobecnych pracowników. Minimalny poziom wymogów w zakresie ochrony pracowników tymczasowych określono w dyrektywie z 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Dyrektywa 2008/104/WE.

**Tabela 1 – Rygorystyczność ochrony zatrudnienia, wskaźniki OECD**

		Ochrona pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przed zwolnieniem indywidualnym i grupowym	Ochrona pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przed zwolnieniem (indywidualnym)	Wymogi szczególne dotyczące zwolnień grupowych	Regulacje dotyczące tymczasowych form zatrudnienia
<b>Belgia</b>	2013	2,99	2,14	5,13	2,42
<b>Czechy</b>	2013	2,66	2,87	2,13	2,13
<b>Dania</b>	2013	2,32	2,10	2,88	1,79
<b>Niemcy</b>	2013	2,84	2,53	3,63	1,75
<b>Estonia</b>	2013	2,07	1,74	2,88	3,04
<b>Irlandia</b>	2013	2,07	1,50	3,50	1,21
<b>Grecja</b>	2013	2,41	2,07	3,25	2,92
<b>Hiszpania</b>	2013	2,36	1,95	3,38	3,17
<b>Francja</b>	2013	2,82	2,60	3,38	3,75
<b>Chorwacja</b>	2015	2,30	2,32	2,25	2,88
<b>Włochy</b>	2013	2,89	2,55	3,75	2,71
<b>Łotwa</b>	2013	2,91	2,57	3,75	1,79
<b>Litwa</b>	2015	2,42	2,23	2,88	3,33
<b>Luksemburg</b>	2013	2,74	2,28	3,88	3,83
<b>Węgry</b>	2013	2,07	1,45	3,63	2,00
<b>Holandia</b>	2013	2,94	2,84	3,19	1,17
<b>Austria</b>	2013	2,44	2,12	3,25	2,17
<b>Polska</b>	2013	2,39	2,20	2,88	2,33
<b>Portugalia</b>	2013	2,69	3,01	1,88	2,33
<b>Słowenia</b>	2014	2,39	1,99	3,38	2,13
<b>Słowacja</b>	2013	2,26	1,81	3,38	2,42
<b>Finlandia</b>	2013	2,17	2,38	1,63	1,88
<b>Szwecja</b>	2013	2,52	2,52	2,50	1,17
<b>Wielka Brytania</b>	2014	1,59	1,18	2,63	0,54
<b>Nieważona średnia UE</b>		<b>2,47</b>	<b>2,21</b>	<b>3,12</b>	<b>2,28</b>

Źródło: Baza danych OECD dotycząca ochrony zatrudnienia, [www.oecd.org/employment/protection](http://www.oecd.org/employment/protection)