

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2024 r.

BAS-WAP-267/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-12/23
w sprawie wprowadzenia w treści Kodeksu pracy określenia „pracujący”

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-12/23 została wniesiona przez osobę prawną, w imieniu

, a także jego sympatyków oraz w imieniu

Przedmiotem petycji jest postulat zmiany Kodeksu pracy polegający na wprowadzeniu w treści Kodeksu pracy określenia „pracujący”, by „pojęcia użyte w Kodeksie pracy jako rozłączne alternatywy, pracownik versus pracodawca, uzupełnione zostały o pojęcie – definicję PRACUJĄCY – człowiek osobiście świadczący pracę, niezależnie od formy prawnej jej uregulowania i opisanie relacji społecznej”.

Według uzasadnienia, Kodeks pracy jest anachroniczny i nie uwzględnia „samozatrudnionych” jako nowej kategorii. Nowy Kodeks pracy miałby zrównać „wobec prawa wszystkich świadczących pracę, niezależnie od formy prawnej tego świadczenia”. W petycji przedstawiono również koncepcję Powszechnego Samorządu Gospodarczego, wezwano, żeby dopuścić do dialogu „samozatrudnionych, firmy,

JDG, rencistów i emerytów oraz rolników indywidualnych” oraz postulowano rozpoczęcie prac od zmian Kodeksu pracy.

Autorzy petycji stwierdzili, że pojęcie pracownika ewoluowało i jego zawartość semantyczna nie odpowiada rzeczywistości gospodarczej. Jest ono niewłaściwe i nieadekwatne. Termin „pracujący” ma odróżnić samozatrudnionych od fikcyjnego samozatrudnienia. Celem petycji jest, by słowo „pracujący” oznaczało „wszystkich wykonujących pracę, a określenie pracownik służyło do dookreślenia Osób będących w relacji konkretnych typów umów kodeksowych zawartych z udziałem pracodawców mających charakter umowy o pracę”. Wnioskodawcy uważają, że należy tak samo chronić każdą pracę i zrównać wobec prawa wszystkich świadczących pracę i przestać kodeksowo uprzywilejowywać pracowników posiadających stałe zatrudnienie i umowę o pracę. Zachęcono ustawodawcę „do obejmowania nowymi aktami prawnymi literalnie wszystkich świadczących pracę, zrównując ich w prawach”. Opisano wybrane wnioski z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i regulacje prawa Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu petycji zauważono, że wyznaczenie granic pomiędzy osobą samozatrudnioną a pracownikiem nie jest łatwe, a na rynku pracy można spotkać się z „osobami pozornie prowadzącymi działalność na własny rachunek”, a mianowicie usługodawcami znajdującymi się w sytuacji porównywalnej do sytuacji pracowników. W szczególności z uprawnień mających sprzyjać zachowaniu równowagi między życiem prywatnym a zawodowym „powinni korzystać także pozornie samozatrudnieni, których warunki pracy wskazują na to, że są objęci autonomiczną definicją pracownika”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Podmiot wnoszący obecną petycję już wcześniej sformułował zbliżony postulat: zmiany w Kodeksie pracy określenia „pracownik” na „pracobiorca”. Był on przedmiotem opinii prawnej dotyczącej petycji nr BKSP-144-IX-695/23 o zmianę w Kodeksie pracy określenia „pracownik” na „pracobiorca” z dnia 30 marca 2023 r., BAS-WAP-404/23¹. Z uwagi na podobieństwo obecnego wniosku i przedstawionej na jego rzecz argumentacji niniejsza opinia wykorzystuje ustalenia dokonane w ramach powyższej opinii z 2023 r.

Petycja dotyczy bardzo złożonego problemu społecznego, gospodarczego i prawnego. Z jej uzasadnienia wynika, że chodzi o znacznie więcej niż o zmianę brzmienia wielu postanowień ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

Zgodnie z art. 1 tego aktu „Kodeks pracy określa prawa i obowiązki pracowników i pracodawców”. Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2), czyli w formach prawnych uregulowanych w Dziale drugim Kodeksu pracy zatytułowanym „Stosunek pracy”. Dział ten rozpoczyna się od regulacji określającej najistotniejsze cechy stosunku pracy (Rozdział I „Przepisy ogólne”). Zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Postanowiono także, że zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (art. 22 § 11 Kodeksu pracy) i nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę

¹ D. Dzienisiuk, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-695/23 o zmianę w Kodeksie pracy określenia „pracownik” na „pracobiorca”*.

umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1 (art. 22 § 12 Kodeksu pracy).

Już obecnie niektóre istotne przepisy Kodeksu pracy powinny mieć zastosowanie również do osób zarobkujących poza stosunkiem pracy. W myśl art. 304 § 1 Kodeksu pracy pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2, osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a także osobom prowadzącym w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę na własny rachunek działalność gospodarczą (zob. także art. 304¹ – art. 304³ Kodeksu pracy). Pracodawca jest obowiązany chronić zdrowie i życie przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w szczególności jest obowiązany organizować pracę w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy, zapewniać przestrzeganie w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zapewniać rozwój spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym uwzględniającej organizację pracy.

Prawidłowe stosowanie wskazanych powyżej przepisów mogłoby zatem w znacznym stopniu zapobiec nieprawidłowościom opisanym w uzasadnieniu petycji, w tym pozorowanemu, fikcyjnemu samozatrudnieniu, gdy dana osoba jest formalnie kwalifikowana jako samozatrudniona, mimo że wykonywana przez nią praca spełnia warunki charakterystyczne dla stosunku pracy. Należy pamiętać, że w takich sytuacjach obowiązujące prawo przewiduje możliwość złożenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.), także z inicjatywy lub przy udziale inspektorów pracy (art. 63¹ Kodeksu postępowania cywilnego) oraz nałożenia kary grzywny na pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu za zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy powinna być zawarta umowa o pracę (art. 281 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy). Praktyka pokazuje niestety, że te regulacje są niewystarczające.

Jednak należy podnieść, że również realizacja postulatu wyrażonego w petycji miałyby prawdopodobnie niewielkie szanse skutecznego oddziaływania na sytuację osób wykonujących pracę w innych formach prawnych niż stosunek pracy uregulowany obecnie Kodeksem pracy. Pod tym względem, zakres postulowanych zmian może być za wąski dla osiągnięcia zasygnalizowanych w petycji celów. Nie

wydać się, żeby możliwe było osiągnięcie daleko idących przemian społeczno-gospodarczych jedynie nowelizacją jednego aktu prawnego, nawet o randze kodeksu kluczowego dla całej dziedziny prawa. Zwracają na to uwagę Autorzy projektu i zdając sobie sprawę ze znacznego zakresu proponowanych zmian systemowych, deklarują pomoc i udział w pracach i dyskusjach nad ewentualnymi zmianami w poszczególnych aktach prawnych.

Proponowane pojęcie „pracujący” jest w petycji opisywane bardzo szeroko, a jednocześnie w sposób bardzo ogólny. Obejmowałoby ono zróżnicowane grupy osób świadczących na rzecz pracodawcy pracę w wyodrębnionych formach prawnych, takich jak w szczególności umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o zleceniu lub umowy o dzieło. W uzasadnieniu petycji szczególną uwagę zwrócono na tzw. „samozatrudnionych”, czyli osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, o statusie przedsiębiorcy. Pojęcie „pracujący” miałoby zatem obejmować również osoby prowadzące działalność gospodarczą i wykonujące na rzecz pracodawcy pracę w ramach współpracy gospodarczej. Nie wyjaśniono, czy tym pojęciem miałyby być objęte również osoby wykonujące pracę na rzecz podmiotów niemających statusu pracodawcy, czyli niezatrudniających żadnych pracowników, lecz jedynie współpracujących z przedsiębiorcami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Z powyższego wynika, że zawarta w petycji propozycja pomija zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych kategorii osób, które jest konsekwencją dostrzeganych przez ustawodawcę potrzeb społeczno-gospodarczych oraz warunków wykonywania danej pracy lub działalności. W przytaczanych w petycji interpretacjach TSUE uwzględniana jest kluczowa, również dla polskiego Kodeksu pracy, cecha wykonywania pracy „pod kierownictwem innej osoby”. Obecnie przyjmuje się, że uzasadnia ona zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników podległych pracodawcy i dlatego objętych gwarancjami wynikającymi z Kodeksu pracy od sytuacji prawnej osób pracujących samodzielnie, we własnym imieniu i na własną rzecz – w tym tzw. „samozatrudnionych”. Występuje ponadto potrzeba, żeby osobno uwzględniać problem fikcyjnego samozatrudnienia, który został przedstawiony powyżej i w uzasadnieniu petycji. Należałoby zatem merytorycznie rozważyć, które z uprawnień pracowniczych są możliwe do zastosowania w stosunku do osób zarobkujących w innych formach prawnych, poza kierownictwem pracodawcy, a

ponadto czy możliwe jest zastosowanie takich jednolitych reguł do wszystkich osób świadczących pracę.

W treści uzasadnienia petycji zasugerowano, że niektórzy „pracujący” nadal byłiby objęci określeniem „pracownik” jako będący „w relacji konkretnych typów umów kodeksowych zawartych z udziałem pracodawców mających charakter umowy o pracę”. Sami Autorzy petycji dostrzegają więc problem niepełnej adekwatności regulacji Kodeksu pracy dla innych podstaw wykonywania pracy niż stosunek pracy. Poza argumentami historycznymi i wskazywaniem na upływ czasu, nie wyjaśniono w petycji, dlaczego Kodeks pracy miałby obejmować inne typy stosunków społecznych niż te, dla których regulowania powstał. Na przykład w prawie polskim objęcie szerszego kręgu osób pracowniczymi uprawnieniami zbiorowymi zostało dokonane ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 r., poz. 1608). Ustawa ta wprowadziła, między innymi, pojęcie „osoby wykonującej pracę zarobkową”, które oznacza „pracownika lub osobę świadczącą pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy”.

Zawarta w petycji propozycja ma bardzo głębokie znaczenie systemowe, gdyż dotyczy ona sedna struktury rynku pracy. Przy jej realizacji, jak wskazano w uzasadnieniu petycji, niezbędna byłaby zatem rekonstrukcja całości regulacji rynku pracy i rozmaitych form zatrudnienia, przede wszystkim wymagająca nowelizacji ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 735 ze zm.) oraz odpowiednich przepisów prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych.

W petycji zasygnalizowano, że chodzi o zrównanie wobec prawa wszystkich świadczących pracę („pracujących”), a zatem wydaje się, że w parze z dyskusją o równości uprawnień pracowniczych powinna iść również dyskusja o cechach poszczególnych form zarobkowania oraz o stosowaniu porównywalnych obciążeń publicznoprawnych do osób zarabkujących w różnych formach prawnych. Podjęcie prac nad propozycjami zawartymi w petycji wymagałoby dogłębnej analizy aktów prawnych regulujących poszczególne kategorie potencjalnych adresatów zmienianych norm.

W uzasadnieniu petycji szczególne miejsce poświęcono regulacjom prawa unijnego dotyczącym równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Należy zatem również zauważyć, że w obecnym stanie prawnym w Polsce analogiczne do przysługujących pracownikom możliwości usiłuje się zapewnić innym osobom niż pracownicy. Służą temu rozwiązania nienależące do zakresu prawa pracy (pośrednio uzależnione od brzmienia Kodeksu pracy), lecz z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych. Zasiłki związane z rodzicielstwem przysługują na zbliżonych zasadach różnym grupom objętym społecznym ubezpieczeniem chorobowym, m.in.: pracownikom, osobom wykonującym pracę nakładczą, zleceniobiorcom oraz osobom prowadzącym pozarolniczą działalność. Wydaje się, że odpowiada to w szczególności postanowieniu art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, str. 245-250), który przewiduje, że państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia, aby kobiety prowadzące działalność na własny rachunek oraz małżonki i partnerzy życiowi mogli zgodnie z przepisami krajowymi mieć przyznany wystarczający zasiłek macierzyński pozwalający na przerwy w ich działalności zawodowej podczas ciąży lub macierzyństwa przez co najmniej 14 tygodni. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia, aby kobiety prowadzące działalność na własny rachunek oraz małżonki oraz partnerzy życiowi, mieli dostęp do wszelkich istniejących usług zapewniających czasowe zastępstwo lub do wszelkich istniejących krajowych usług socjalnych. Państwa członkowskie mogą postanowić, że dostęp do tych usług zastępuje w całości lub w części możliwość pobierania powyższego zasiłku.

Pod względem technicznym należy zwrócić uwagę, że w treści petycji nie doprecyzowano określeń „pracujący” i „pracownik” oraz różnic między nimi. Nie wyjaśniono również, dlaczego pojęcie „pracujący” jest właściwsze, ani jak należałoby zakwalifikować osoby świadczące obecnie pracę w ramach stosunku pracy na innej podstawie niż umowa o pracę (powołanie, wybór, mianowanie lub spółdzielcza umowa o pracę – zob. art. 2 Kodeksu pracy). W tekście Kodeksu pracy nadal miałyby występować pojęcie „pracownik” obok proponowanego nowego pojęcia „pracujący”, a zatem pozycja tych grup również byłaby prawdopodobnie różna, co nie odpowiada

deklarowanemu w uzasadnieniu petycji celowi, jakim jest wyrównywanie pozycji poszczególnych grup osób zarobkujących.

Zawarta w petycji propozycja obejmuje zmiany terminologii dotyczącej tylko jednej ze stron stosunku pracy – pracownika, nie odnosi się do określenia „pracodawca” jako nazwy drugiej strony stosunku pracy. Z tego względu przyjęcie tej propozycji mogłoby prowadzić do wątpliwości dotyczących stosowania konkretnych przepisów, szczególnie wtedy, gdy dany podmiot pozostawałby w relacjach prawnych jedynie z „pracującymi”, którzy nie są „pracownikami” w znaczeniu przyjętym w petycji. Na przykład, zgodnie z przywołanym powyżej obecnym art. 304 § 3 Kodeksu pracy, obowiązki określone w art. 207 § 2 tego aktu stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców niebędących pracodawcami, organizujących pracę wykonywaną przez osoby fizyczne:

- 1) na innej podstawie niż stosunek pracy;
- 2) prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą.

W związku z powyższym, w razie decyzji o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, konieczne byłyby dalsze, daleko idące przygotowawcze prace legislacyjne zmierzające do szczegółowego określenia zakresu wprowadzanych zmian oraz dookreślenia skutków użycia odpowiednio słowa „pracujący” lub „pracownik” w poszczególnych przepisach wielu aktów prawnych. Zakładając pozostawienie obydwu pojęć, Autorzy petycji zdają się sugerować, że zróżnicowane powinny być również prawa i obowiązki tych dwóch kategorii podmiotów. Należałoby również rozważyć zakres tych odrębności oraz ewentualne zmiany terminologii odnoszącej się do podmiotu zatrudniającego, a nie tylko osób zatrudnianych.

Propozycja ma bardzo głębokie znaczenie systemowe, gdyż nie dotyczy jedynie Kodeksu pracy, lub szerzej – prawa pracy, lecz wywarłaby również istotny wpływ na inne formy zatrudnienia będące przedmiotem innych dziedzin prawa.

V. Wnioski

Zawarta w petycji propozycja dotyczy wprowadzenia do treści Kodeksu pracy określenia „pracujący”. Z jej uzasadnienia wynika jednak, że w ten sposób zmierza ona do rozwiązania poważnego i złożonego problemu, jakim jest kwestia zrównywania lub różnicowania sytuacji osób wykonujących pracę w poszczególnych formach prawnych. Przy takim ujęciu propozycje zawarte w petycji nie są adekwatne

do założonego celu. Zmiana jednego z aktów prawnych może oddziaływać jedynie na część zasygnalizowanych problemów.

W swej istocie propozycja ma zatem bardzo głębokie znaczenie systemowe, a jej realizacja wymagałaby zbadania i ewentualnej nowelizacji szeregu przepisów regulujących poszczególne kategorie potencjalnych adresatów zmienianych norm oraz związanych z rynkiem pracy, w tym w szczególności ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisów prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych.

W razie decyzji o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, konieczne byłyby również dalsze prace merytoryczne i redakcyjne zmierzające do szczegółowego ustalenia zakresu wprowadzanych zmian oraz dookreślenia skutków użycia proponowanego określenia „pracujący” w poszczególnych przepisach.

Autor:

Dorota Dzienisiuk

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskrytory bazy REX: Petycja, Kodeks Pracy, Pracownicy

Weryfikacja: Magdalena Szczepańska, Agnieszka Tomaszewska