



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 28 grudnia 2023 r.

BADK.DPK.133.165.2023

P11-01/23	Data wpływu petycji 16 listopada 2023 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 27 grudnia 2023 r.

KODEKS PRACY

TEMAT

**WPROWADZENIE DO USTAWY POJĘCIA „PRACUJĄCY”
– CZŁOWIEK OSOBIŚCIE ŚWIADCZĄCY PRACĘ, NIEZALEŻNIE
OD FORMY PRAWNEJ JEJ UREGULOWANIA I OPISANIA RELACJI
SPOŁECZNEJ**

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

Ogólnopolski Związek Zawodowy Samozatrudnionych „WBREW”.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, poprzez wprowadzenie w treści ustawy pojęcia „Pracujący” – człowiek osobiście świadczący pracę, niezależnie od formy prawnej jej uregulowania i opisanie relacji społecznej.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji postulują zrównanie wobec prawa wszystkich świadczących pracę, niezależnie od formy tego świadczenia. W ocenie autorów petycji, jest to działanie konieczne i niezbędne, ponieważ pojęcie pracownika od lat 70-tych ubiegłego wieku, gdy powstał Kodeks pracy, ewoluowało i jego obecna zawartość semantyczna nie odpowiada rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Potwierdza to fakt, że określenie pracownik występuje 878 razy, natomiast określenie „Pracujący” – ani razu. Pracodawca w Kodeksie pracy i w innych normach prawnych „nieudolnie” zastępuje desygnat Zakładu Pracy. Idea Zakładu Pracy wymaga reaktywacji w nowoczesnej odsłonie. Między innymi z tego powodu wiele spośród 2,5 mln osób samozatrudnionych, z łącznej grupy 15 mln osób pracujących w Polsce, jest określanych niewłaściwym i nieadekwatnym terminem pracownik, podczas gdy faktycznie są oni „fałszywymi” pracodawcami dla samych siebie. W petycji wnioskowane jest wprowadzenie terminu „Pracujący”, aby odróżnić tę grupę od fikcyjnego samozatrudnienia.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465) w **art. 1** rozstrzyga, że określa prawa i obowiązki pracowników i pracodawców.

W **art. 2** Kodeks pracy definiuje pracownika jako osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Natomiast na mocy **art. 22 § 1** 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.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

„Ogólną charakterystykę Kodeksu pracy rozpocznę od płaszczyzny podmiotowej. Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie stwierdzenie, że podstawowym postulatem formułowanym pod adresem ustaw posiadających przymiot kodeksu jest ich powszechność. W doktrynie prawa pracy pojmuje się ją jako objęcie regulacją kodeksową wszystkich kategorii

pracowników niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy. Ze względu na fakt, że *de lege lata* Kodeks reguluje status zarówno pracowników umownych, jak i pozaumownych, można przyjąć, iż cechuje się tak ujmowaną powszechnością. Co więcej, w ostatnich dwóch dekadach wykazuje on wyraźną tendencję ekspansywną, ukierunkowaną na niepracownicze stosunki zatrudnienia.

Jeżeli na zagadnienie powszechności regulacji kodeksowej spojrzymy szerzej, przez pryzmat kryterium podmiotowo-przedmiotowego, to wówczas rysujący się obraz będzie znacząco bardziej zróżnicowany. W tego rodzaju kompleksowym ujęciu widać bowiem wyraźnie, że normy Kodeksu pracy określają jedynie część statusu pracowników i pracodawców. W najszerszym wymiarze regulują one prawa i obowiązki osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę 5, z wyjątkiem umowy spółdzielczej. W znacząco węższym wymiarze czynią to w odniesieniu do zatrudnionych na podstawie mianowania, powołania lub wyboru. Główny ciężar określenia statusu pracowników pozaumownych spoczywa na pragmatykach zawodowych¹.

Kodeks pracy nie reguluje tzw. niepracowniczych form zatrudnienia, opartych na umowach, z których nie wynika podporządkowanie osoby świadczącej określoną „pracę” na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Jest to tzw. zatrudnienie niezależne, w którym pozostają osoby samodzielnie zarobkujące na własny rachunek i ryzyko. Ten rodzaj wykonywania pracy zarobkowej nazywany jest w literaturze samozatrudnieniem. Jest to określenie mylące, gdyż nikt sam ze sobą nie może pozostawać w stosunku zatrudnienia. Świadczenie usług na rzecz podmiotu gospodarczego przez osobę samodzielnie zarobkującą podpada z reguły pod przepisy prawa cywilnego o umowie zlecenia, o umowie o dzieło lub traktowane jest jako świadczenie cywilnoprawne oparte na umowie nienazwanej (czyli takiej, która nie podpada wprost pod przepisy Kodeksu cywilnego, ale w drodze analogii odnoszą się do niej przepisy tego kodeksu dotyczące umów nazwanych). Jeżeli jednak osoba wykonująca własną działalność gospodarczą pozostaje równocześnie z jakimś podmiotem zatrudniającym pracowników (pracodawcą) w stosunku prawnym, w którym przeważają elementy umowy o pracę, to stosunek ten jest stosunkiem pracy (por. wyrok SN z 24.07.2001 r., I PKN 560/00, OSP 2002/5, poz. 70, z glosą M. Skąpskiego)².

Pracownikiem może być tylko osoba fizyczna, gdyż jej obowiązkiem jest osobiste wykonywanie pracy. Osoby wykonujące pracę w ramach innego stosunku prawnego niż stosunek pracy (np. umowy zlecenia) nie są pracownikami (zob. uwaga 8 do art. 22). Pojęcie **osoby** wykonującej pracę zarobkową oznacza pracownika lub osobę świadczącą pracę za

¹ Baran Krzysztof W. (red.), Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93, wyd. VI, WKP 2022.

² Florek Ludwik (red.), Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII, WKP 2017.

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 bronię przez związek zawodowy. Jest ono zdefiniowane w art. 1¹ pkt 1 u.z.z. w brzmieniu nadanym od 1.01.2019 r. przez nowelizację tej ustawy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1608) i stosuje się je w **zbiorowym prawie pracy**: w ustawie o związkach zawodowych i innych przypadkach wskazanych ustawowo (zob. niżej uwaga 1.2 do art. 3). Do osób świadczących pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy należy w szczególności zaliczyć osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie umowy zlecenia, nienazwanej umowy o świadczenie usług, do której odpowiednio stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.), umowy agencyjnej (art. 758 i n. k.c.) i umowy o wykonywanie pracy nakładczej (art. 303 § 1 k.p.)³.

Gospodarczoprawne stosunki zatrudnienia cechują się tym, że praca jest w nich wykonywana przez indywidualny podmiot w ramach rejestrowanej pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek 95. W doktrynie jest ono określane jako samozatrudnienie 96. Nie może mieć ono charakteru pozornego. Mam tu na myśli sytuację, w której praca jest wykonywana w warunkach typowych dla stosunku pracy, zwłaszcza podległości poleceniom podmiotu zatrudniającego. Na tym tle powstaje więc problem samozatrudnienia pracowników. Normy prawa pracy *explicite* nie zakazują dodatkowej współpracy stron stosunku pracy w charakterze odrębnych podmiotów gospodarczych. Jest ono jednak dopuszczalne 97 tylko wówczas, gdy praca ma za przedmiot inne czynności niż objęte treścią stosunku pracy, w szczególności jeśli dotyczy innego rodzaju pracy⁴.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej Kodeks pracy z 26 lipca 2002 r. stwierdzono, że dodanie § 1² „zmierza do częściowego przynajmniej ograniczenia zjawiska tzw. samozatrudnienia”. Samozatrudnienie oznacza podjęcie przez osobę fizyczną działalności gospodarczej i wykonywanie na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz pracodawcy czynności (zwłaszcza usług) w charakterze przedsiębiorcy, a nie pracownika. Samozatrudniony wykonuje pracę na rzecz pracodawcy w warunkach takich samych lub podobnych jak pracownicy. Wykonuje ją osobiście i nie może zatrudniać innych osób do pomocy w wykonywaniu tej pracy. Zob. wyrok TS C-413/13 (uwaga 2 do art. 239) oceniający charakter prawny umów cywilnych o świadczenie pracy na rzecz pracodawcy. W odniesieniu do dyskryminacji w samozatrudnieniu (zob. uwaga 1.2, 1.3 i 1.4 do art. 18^{3a}–18^{3e} oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z 7.07.2010 r. w sprawie stosowania zasady

³ Jaśkowski Kazimierz, Maniewska Eliza, Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023.

⁴ Baran Krzysztof W. (red.), Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93, wyd. VI, WKP 2022.

równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz. Urz. UE L 180, s. 1); na temat przesłanek rozgraniczenia umów cywilnoprawnych od umowy o pracę zob. niżej uwaga 8.2 oraz 8.3. Samozatrudnionych i innych osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług dotyczą także: uw. 5 do art. 10 (minimalna stawka godzinowa), uwaga 11 do art. 30 (wypowiedzenie umowy) oraz uwaga 2 do art. 101¹ i uwaga 1.2 do art. 101² (zakaz konkurencji). Osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnych mają prawo zrzeszania się w związki zawodowe i zawierania układów zbiorowych pracy, zob. notka 1 pod tytułem działu jedenastego „Układy zbiorowe pracy”⁵.

INFORMACJE DODATKOWE:

Autorzy petycji wystąpili 2 marca 2023 r. z petycją (**P10-25/23**) w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, w celu zastąpienia określenia „pracownik” określeniem „pracobiorca”. Zdaniem autorów petycji, za dokonaniem wskazanych zmian przemawia ważny interes publiczny, polegający na zrównaniu w polskim prawie wszystkich osób świadczących pracę. Jak podkreślono w uzasadnieniu petycji, pojęcie pracownika od lat 70-tych ubiegłego wieku, gdy powstawał Kodeks pracy, dramatycznie ewoluowało i jego obecna zawartość semantyczna absolutnie nie odpowiada rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Wiele osób spośród 2,5 mln samozatrudnionych, z łącznej grupy 15 mln osób pracujących w Polsce, jest określanych niewłaściwym i nieadekwatnym terminem pracownik, podczas, gdy faktycznie są oni pracobiorcami, tak samo jak pozostałe 12,5 mln osób. Celem wnioskowanej zmiany jest, by słowo pracobiorca oznaczało wszystkich wykonujących pracę powierzoną przez pracodawcę, a określenie pracownik służyło do dookreślenia konkretnych typów pracobiorców i charakter umowy o pracę. Pozwoli to zrównać wobec prawa wszystkich świadczących pracę – pracobiorców i zakończenie uprzywilejowania pracobiorców – pracowników posiadających stałe zatrudnienie i umowę o pracę.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 21 czerwca 2023 r. rozpatrzyła petycję, senatorowie zapoznali się z postulatami petycji oraz ich uzasadnieniem.

Komisja wysłuchiwała informacji o przebiegu prac nad tożsamą petycją w Sejmie. O petycji Biuro Analiz Sejmowych przygotowało opinię prawną. Jak wskazano, z uzasadnienia petycji wynika, że zmierza ona do rozwiązania poważnego i złożonego problemu, jakim jest kwestia zrównywania lub różnicowania sytuacji osób wykonujących pracę w poszczególnych formach

⁵ Jaśkowski Kazimierz, Maniewska Eliza, Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023.

prawnych. Przy takim ujęciu propozycje zawarte w petycji nie są adekwatne do założonego celu. Zmiana jednego z aktów prawnych może oddziaływać jedynie na część wskazanych problemów. W swej istocie propozycja ma 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.

Obecny na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Petycji Dyrektor Departamentu Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, p. Marcin Stanecki zgodził się z powyższym stanowiskiem. Jak zauważył, ta zmiana wydaje się prosta i łatwa. Natomiast będzie zmieniała cały system prawny, dlatego że stosunek poza umową o pracę miałby być regulowany przez Kodeks pracy, to zmiana daleko idąca, będzie wymagała również zmiany Kodeksu cywilnego, bo umowy cywilnoprawne są zawarte w Kodeksie cywilnym. Przypomniął także, że zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego strony mogą łączyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść i cel nie sprzeciwiały się ustawie, z zasadą pożytku społecznego, właściwości (naturze) stosunku. Jest to podstawowa zasada w polskim prawie. Dlatego petycja nie zasługuje na uznanie i wniósł o nierozpatrywanie dalej tej petycji.

W dyskusji na posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji senator Michał Seweryński również zwrócił uwagę na daleko idące konsekwencje postulatów petycji, które nie ograniczają się tylko do prawa pracy.

W głosowaniu, Komisja jednogłośnie zdecydowała o niepodejmowaniu prac nad petycją⁶.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁶ <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,768.html>