



MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu

DPR.I.02100.21.2016.BL

Pan
Mariusz Haladyj
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Rozwoju

Pan
Leszek Skiba
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

Na podstawie przepisów Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979) uprzejmie zapraszam na konferencję uzgodnieniową dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, która odbędzie się w dniu 5 lutego br. o godzinie 11:00, w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie, w pokoju 519. W załączeniu przesyłam projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji oraz zestawienie zgłoszonych uwag zawierające stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Zgłoszenia udziału w konferencji proszę kierować również drogą elektroniczną na adresy: Janina.Suzdorf@mrpips.gov.pl, Bozena.Lenart@mrpips.gov.pl do dnia 4 lutego br. do godziny 14:30.

Załączniki: plik

MINISTER
wz.
Włodzisław Michałkiewicz
SEKRETARZ STANU

U S T A W A

z dnia 2016 r.

o zmianie ustawy – Kodeks pracy

Art. 1. W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 29 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Umowę o pracę zawiera się na piśmie. Jeżeli umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca powinien przed dopuszczeniem pracownika do pracy potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków.”;

2) w art. 104³ § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Pracodawca jest obowiązany zapoznać pracownika z treścią regulaminu pracy przed dopuszczeniem go do pracy.”;

3) w art. 200¹ § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Pracodawca jest obowiązany zapoznać młodocianego z wykazem lekkich prac przed dopuszczeniem go do pracy.”;

4) w art. 281 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) nie potwierdza na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 tygodni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 1662 oraz z 2015 r. poz. 1066, 1220, 1224, 1240, 1268 i 1735.

Uzasadnienie

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy ma na celu wprowadzenie nakazu potwierdzania pracownikowi przez pracodawcę podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę w formie innej niż pisemna – przed dopuszczeniem pracownika do pracy. Obecna regulacja w tym zakresie umożliwia pracodawcom nielegalne zatrudnianie pracowników. Praktyka taka jest niekorzystna zarówno dla nielegalnie zatrudnianych pracowników, jak i dla pracodawców zatrudniających pracowników legalnie (którzy mają wyższe koszty pracy, a tym samym są mniej konkurencyjni niż nieuczciwi pracodawcy) oraz dla budżetu państwa (ponoszącego straty z tytułu wpływów podatkowych oraz składek ubezpieczeniowych). W związku z tym proponuje się dokonanie zmian objętych niniejszym projektem.

Obecny stan prawny

Zgodnie z art. 29 § 2 Kodeksu pracy umowę o pracę zawiera się na piśmie. Jeżeli jednak umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, ale np. w formie ustnej albo w sposób dorozumiany (np. przez dopuszczenie pracownika do pracy), to pracodawca powinien, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków. Jak wynika z art. 29 § 1 Kodeksu pracy umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiar czasu pracy oraz termin rozpoczęcia pracy. Potwierdzenie sporządzone przez pracodawcę w razie niezawarcia umowy o pracę w formie pisemnej, zgodnie z wymaganiem art. 29 § 2 zd. 2 Kodeksu pracy, powinno zawierać wszystkie ww. elementy, a także inne warunki umowy, które zostały wcześniej uzgodnione przez strony (np. dotyczące ustalenia – zgodnie z art. 151 § 5 Kodeksu pracy – dopuszczalnej liczby godzin pracy ponad określony w umowie wymiar czasu pracy pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy, których przekroczenie uprawnia pracownika, oprócz normalnego wynagrodzenia, do dodatku do wynagrodzenia, o którym mowa w art. 151¹ § 1 Kodeksu pracy).

Obecna regulacja, nakazująca potwierdzić pracownikowi na piśmie podstawowe ustalenia związane z zawarciem umowy o pracę najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, oznacza, że pracodawca może wypełnić swój obowiązek do końca pierwszego

dnia pracy pracownika. Państwowa Inspekcja Pracy podnosi, iż w praktyce regulacja ta służy pracodawcom do nielegalnego zatrudniania pracowników, bowiem w razie kontroli prowadzonej przez inspektora pracy regułą jest tłumaczenie przedstawiane przez pracodawców, iż pracownicy nie posiadają jeszcze umów o pracę, ponieważ jest to pierwszy dzień, w którym zostali dopuszczeni do pracy, i pisemne potwierdzenie zostanie dostarczone pracownikom do końca ich dnia pracy, zgodnie z art. 29 § 2 Kodeksu pracy.

Jak wynika ze Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 r. „nielegalne zatrudnienie polegające na powierzeniu pracy bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy o pracę i jej warunków oraz niezgłoszeniu osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego stwierdzono w 18% kontrolowanych podmiotów (w 2013 r. – w 18%, w 2012 r. – w 16%). Nieprawidłowości te dotyczyły 6,2% osób objętych kontrolą (w 2013 r. – 7,4%, w 2012 r. – 6,6%), tj. ponad 10,3 tys. pracobiorców (w 2013 r. – 13,1 tys., w 2012 r. – 11,7 tys.). Tak samo jak w poprzednich latach stwierdzano je najczęściej w następujących sekcjach gospodarki: transport i gospodarka magazynowa oraz zakwaterowanie i usługi gastronomiczne. W okresie sprawozdawczym zaobserwowano także wzrost liczby przypadków nielegalnego zatrudnienia w edukacji oraz informacji i komunikacji, a także w branży związanej z obsługą rynku nieruchomości”. Ponadto ze sprawozdania wynika, że „analogicznie jak w latach ubiegłych stwierdzono stosowanie przez pracodawców i przedsiębiorców praktyk mających na celu ominięcie przepisów prawa.

Polegały one m.in. na:

- nielegalnym zatrudnianiu na próbę – w celu sprawdzenia przydatności pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju. Opisana praktyka występuje m.in. w budownictwie (w małych firmach podwykonawczych realizujących zlecenia pracochłonne, charakteryzujące się stosunkowo niewielkim zyskiem dla przedsiębiorcy) oraz gastronomii;
- potwierdzaniu warunków umowy o pracę lub zawieraniu umów cywilnoprawnych w dniu kontroli, kiedy zachodzi podejrzenie lub można dowiedzieć, że dana osoba wykonuje pracę od dłuższego czasu (tzw. syndrom pierwszej dniówki”).

Ze sprawozdania wynika także, że „w ocenie inspektorów pracy przedsiębiorcy powierzają prace nielegalnie, bo obejście przepisów prawa jest stosunkowo łatwe; zatrudnianiu w szarej strefie sprzyjają nieszczerne regulacje prawne. Odnosi się to w szczególności do terminu pisemnego potwierdzenia pracownikowi umowy o pracę (dzień rozpoczęcia pracy) i zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego (7 dni), które w praktyce umożliwiają pracę bez dopełnienia tych obowiązków przez dłuższy czas”.

Zgodnie z art. 281 pkt 2 Kodeksu pracy kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu, nie potwierdza na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę, podlega karze grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł. Jednak w praktyce, przy takiej jak obecna regulacji zawartej w art. 29 § 2 Kodeksu pracy, inspektor pracy często nie może nałożyć kary grzywny na pracodawcę na podstawie tego przepisu.

Proponowane zmiany

Proponuje się przede wszystkim zmianę art. 29 § 2 Kodeksu pracy. Ma ona polegać na nałożeniu na pracodawcę obowiązku potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków przed dopuszczeniem pracownika do pracy – w sytuacji, gdy umowa o pracę nie została zawarta w formie pisemnej. Każdy pracownik wykonujący pracę będzie zatem musiał posiadać albo pisemną umowę o pracę, albo pisemne potwierdzenie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę w formie innej niż pisemna. Taka zmiana umożliwi inspektorom pracy stwierdzanie nielegalnego zatrudniania pracowników w każdym przypadku, gdy w razie kontroli okaże się, że praca w ramach stosunku pracy jest wykonywana przez osoby, z którymi uprzednio nie zawarto pisemnych umów o pracę ani którym uprzednio nie wydano pisemnego potwierdzenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków.

Potwierdzenie sporządzone przez pracodawcę w razie niezawarcia umowy o pracę w formie pisemnej, zgodnie z wymaganiem art. 29 § 2 zd. 2 Kodeksu pracy, powinno zawierać wszystkie warunki umowy, które zostały wcześniej uzgodnione przez strony – w przypadku umowy zawieranej na czas określony w celu, o którym mowa w art. 25¹ § 4 pkt 1-3, lub w przypadku, o którym mowa w art. 25¹ § 4 pkt 4 Kodeksu pracy (w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1220) powinno ono zawierać także określenie tego celu lub okoliczności tego przypadku.

Normie materialnej nakładającej obowiązek na pracodawcę powinna towarzyszyć norma stanowiąca o wykroczeniu w przypadku naruszenia tego obowiązku. Proponuje się zatem dokonanie zmiany także w art. 281 pkt 2 Kodeksu pracy; ma ona polegać na doprecyzowaniu, że karze grzywny przewidzianej w tym przepisie podlegać będzie niepotwierdzenie na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy.

Proponuje się także dokonanie dwóch innych zmian związanych z nowelizacją art. 29 § 2 Kodeksu pracy. Mają one na celu ujednoczenie stosowanego w Kodeksie pracy

nazewnictwa związanego z obowiązkami pracodawcy, które musi wypełnić przed dopuszczeniem pracownika do pracy. Obecnie, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, pracodawca przed dopuszczeniem pracownika do pracy ma obowiązek skierować go na wstępne badania lekarskie (art. 229 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy) i zapewnić szkolenie w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 237³ § 2 Kodeksu pracy). Natomiast z treścią regulaminu pracy oraz wykazem lekkich prac pracodawca jest obowiązany zapoznać odpowiednio pracownika oraz młodocianego przed rozpoczęciem przez nich pracy (art. 104³ § 2 i art. 200¹ § 5 Kodeksu pracy). Proponuje się zastąpić w tych przepisach pojęcie „rozpoczęcie pracy” pojęciem „dopuszczenie do pracy” i tym samym zapewnić spójność tych dwóch przepisów z pozostałymi. Tym samym wszystkie powyższe obowiązki pracodawcy byłyby związane z dopuszczeniem pracownika do pracy.

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie po upływie 6 tygodni od dnia ogłoszenia.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy

Ministerstwo władające i ministerstwa współpracujące
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Źródło:
Exposé Premiera

Nr w wykazie prac: UA8

Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu

Pan Stanisław Szwed – Sekretarz Stanu w MRPiPS

Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu

Janina Suzdorf – Naczelnik Wydziału Legislacji w Departamencie

Prawa Pracy w MRPiPS, tel. (22) 66 11 560

e-mail: Janina.Suzdorf@mrpips.gov.pl

Bożena Lenart – gł. specjalista ds. legislacji w Wydziale Legislacji w

Departamencie Prawa Pracy w MRPiPS, tel. (22) 66 11 543

e-mail: Bożena.Lenart@mrpips.gov.pl

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy ma na celu ograniczenie skali zjawiska zatrudniania pracowników bez uprzedniego zawarcia z nimi umowy o pracę na piśmie lub bez uprzedniego potwierdzenia im na piśmie podstawowych warunków zatrudnienia. Projekt ma na celu wzmocnienie ochrony praw pracowników i zapobieganie nielegalnemu wykonywaniu pracy.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt przewiduje wprowadzenie do Kodeksu pracy obowiązku potwierdzania pracownikowi na piśmie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę przed dopuszczeniem pracownika do pracy. Towarzyszą temu zmiany ściśle związane z powyższą zmianą. W efekcie oczekuje się ograniczenia nielegalnego zatrudniania pracowników.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Na poziomie unijnym standardy przekazywania informacji nt. istotnych warunków zatrudnienia wyznacza *dyrektywa Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy*. Dyrektywa wskazuje, iż informacja powinna zostać przekazana na piśmie pracownikowi, nie później niż dwa miesiące po podjęciu zatrudnienia. Państwa UE uregulowały te kwestie w zróżnicowany sposób – dopuszczając potwierdzenie warunków w ciągu dwóch miesięcy od zatrudnienia (np. Wielka Brytania), w ciągu jednego miesiąca (np. Szwecja, Niemcy), jak również najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika (np. Luksemburg).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Wszystkie podmioty gospodarki narodowej	4 120 tys. podmiotów , w tym: 160 przedsiębiorstw państwowych; 414 tys. spółek handlowych; 17,6 tys. spółdzielni; 2 961 tys. osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.	<i>Mały rocznik statystyczny Polski 2015, (GUS)</i> . Dane dotyczą podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON i obejmują osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Dane na koniec 2014 r.	Regulacje w zakresie zawierania kodeksowych umów o pracę obejmą potencjalnie wszystkich pracodawców, także potencjalnych, którzy rozważają zatrudnienie (np. część działalności gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne).
Wszyscy pracownicy	15 986 tys. pracujących , w tym: 2 921 tys. pracujących na własny rachunek;	<i>Kwartalna informacja o rynku pracy w II kwartale 2015 r.</i> opracowana na podstawie <i>Badania Aktywności</i>	Regulacje w zakresie zawierania kodeksowych umów o pracę obejmą potencjalnie wszystkich

	12 580 tys. pracowników najemnych; 479 tys. pomagających członków rodziny	Ekonomicznej Ludności (GUS).	pracujących, w szczególności pracowników najemnych.
Pracownicy najemni, którzy zawarli umowę o pracę w formie niepisemnej. ¹	379 tys. pracowników najemnych, którzy pracują bez umowy zawartej w formie pisemnej.	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (GUS). Własne obliczenia na podstawie danych jednostkowych za drugi kwartał 2015 r.	Proponowane zmiany art. 29 § 2 Kodeksu pracy nakładają na pracodawców obowiązek pisemnego potwierdzenia ustalenia stron, rodzaju oraz warunków umowy (w razie zawarcia umowy w formie innej niż pisemna) przed dopuszczeniem pracownika do pracy. Wejście w życie regulacji powinno zmniejszyć skalę zjawiska pracy nierejestrowanej*.
Pracownicy młodociani	15 tys. pracujących w wieku 16-17 lat	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (GUS). Własne obliczenia na podstawie danych jednostkowych za drugi kwartał 2015 r.	Zmiana ma charakter porządkowy.

*Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego, przez pracę nierejestrowaną należy rozumieć pracę najemną wykonywaną bez nawiązania stosunku pracy, czyli bez umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem bez względu na sektor własności (także u osób fizycznych i indywidualnych gospodarstw rolnych), a także pracę na rachunek własny, jeśli z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki finansowe wobec państwa (np. podatki). Najbardziej aktualne kompleksowe badanie pracy nierejestrowanej przeprowadzone przez GUS miało miejsce w IV kw. 2014 r. W okresie od stycznia do września 2014 r. pracę nierejestrowaną wykonywało 711 tys. osób, tj. 4,5% ogółu pracujących. W stosunku do roku 2010 kiedy to było przeprowadzone poprzednie badanie liczba pracujących w szarej strefie zmniejszyła się o 21 tys. kiedy to wynosiła 732 tys. (4,6% udział wśród pracujących). Porównanie z wcześniejszymi badaniami wskazuje jednoznacznie, że skala zjawiska, choć nadal znacząca, to jednak na przestrzeni lat nastąpiło jej znaczne ograniczenie. Liczba osób przyznających się do pracy w „szarej strefie” wynosiła 2199 tys. w roku 1995, 1431 tys. w roku 1998, 1317 tys. w roku 2004 oraz 785 tys. osób w roku 2009. Nawet uwzględniając, że definicja GUS przyjęta w opracowaniu „Praca nierejestrowana” obejmuje nie tylko pracowników najemnych, ale także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w szarej strefie oraz pomagających członków rodziny, skala zjawiska pracy w szarej strefie niewątpliwie się zmniejszyła².

Zmiana art. 29 § 2 Kodeksu pracy odnosi się do tzw. „syndromu pierwszej dniówki”, tj. sytuacji, w której umowa na piśmie zawierana jest w dniu kontroli, podczas gdy w rzeczywistości pracodawcy powierzają pracę wcześniej, bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy i jej warunków oraz nie zgłaszają osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego. Zgodnie ze Sprawozdaniem z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 roku w 23,9 tys. skontrolowanych podmiotów, w których sprawdzono legalność zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej 166,5 tys. osób, nielegalne zatrudnienie stwierdzono w 18% podmiotów. Nieprawidłowości te dotyczyły 6,2% spośród 166,5 tys. pracobiorców objętych kontrolą, tj. ponad 10,3 tys. osób. Należy mieć jednak na uwadze, że kontrole PIP nie są

¹ Liczba pracowników najemnych pracujących bez umowy zawartej w formie pisemnej, poza pracującymi w szarej strefie obejmuje także osoby, które pracują legalnie, ale bez sformalizowanej na piśmie umowy (przypadki umów cywilno – prawnych, które mogą być zawierane zgodnie z prawem bez formy pisemnej).

² Zestawiając dane dotyczące liczby pracowników najemnych, którzy pracują bez umowy w formie pisemnej (na podstawie standardowego pytania w ankiecie badania kwartalnego BAEL) oraz wyniki badania modułowego BAEL poświęconego pracy nierejestrowanej, w oparciu o które to GUS opracowuje publikacje „Praca nierejestrowana” należy mieć ponadto na uwadze, że: a) w badaniu BAEL pracujący odnosi się do swojej sytuacji bieżącej (tj. z tygodnia badania) natomiast w module „Praca nierejestrowana” osoba odnosi się do swojej sytuacji w całym okresie pierwszych 9 miesięcy roku, co przekłada się na większe prawdopodobieństwo, że wykonywała pracę nierejestrowaną; b) w BAEL pracujący odnosi się do swojej pracy głównej (jednej pracy), w module „Praca nierejestrowana” praca nierejestrowana analiza sytuacji obejmuje także pracę dodatkową, co może powodować zwiększenie liczby osób klasyfikowanych jako wykonujących pracę nierejestrowaną.

w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

węszel w życie regulacji w zakresie art. 29 § 2 Kodeksu pracy sprawi, że część osób spośród pracujących dotychczas w szarej strefie bez umowy, zalegalizuje relację pracowniczą – w ramach stosunku pracy lub na podstawie prawa cywilnego – jednak skala tego przejścia (oraz rozkład pomiędzy poszczególne typy kontraktów) nie jest możliwa do oszacowania. Podjęcie przez strony decyzji o zalegalizowaniu relacji pracowniczej zależy będzie od indywidualnie dokonanej oceny bilansu korzyści czerpanych z procedury nielegalnego zatrudniania (niższe całkowite koszty pracy) i ryzyka wystąpienia kosztów z tytułu kar finansowych - mandatów do których nakładania uprawnieni są inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) w ramach prowadzonych kontroli oraz ewentualnych dodatkowych kar nakładanych w efekcie postępowania sądowego. W konsekwencji, nie jest możliwe wskazanie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych w zakresie dochodów z tytułu odprowadzonych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podatku dochodowego i ewentualnie - w przypadku umów na podstawie Kodeksu pracy - składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Jednocześnie, regulacja nie niesie za sobą bezpośredniego wzrostu wydatków sektora finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne	Przedsiębiorstwa (w tym MŚP, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą)	Zgodnie ze Sprawozdaniem z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 roku, wielu pracodawców łamie przepisy, mimo ryzyka jakim jest przyjęcie grzywny nakładanej przez inspektora pracy lub sąd i nadal zatrudnia nielegalnie, ponieważ jest to bardziej opłacalne niż przestrzeganie przepisów prawa (źródło: Sprawozdanie z działalności PIP w roku 2014, str. 194). Jednak, w wyniku zmiany regulacji w zakresie art. 29 § 2 Kodeksu pracy, udowodnienie nielegalnego zatrudnienia będzie łatwiejsze. W konsekwencji pracodawcy, którzy będą kontynuować proceder, narażą się na konieczność ponoszenia wyższych kosztów mandatów. Pracodawcy, którzy zdecydują się zalegalizować zatrudnienie w obawie przed wyższymi kosztami kontroli PIP, będą musieli ponieść wydatki z tytułu kosztów pracowniczych, tj. części składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wydatków na Fundusz Pracy oraz FGŚP.						
	Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Korzyści płynące z zalegalizowania pracy wynikają przede wszystkim z włączenia pracowników do systemu usług publicznych, w tym z możliwości korzystania z publicznej służby zdrowia, a także z objęcia systemem ubezpieczeń społecznych – emerytalnym i rentowym. W przypadku umów kodeksowych, korzyścią dla pracowników będzie także objęcie ich prawami wynikającymi ze stosunku pracy, między innymi płatnym urlopem wypoczynkowym czy wypłatą świadczeń w czasie choroby. Z drugiej strony, w wyniku zmian w przepisach, część osób świadczących dotąd pracę w szarej strefie, których pracodawcy zdecydują się zalegalizować tę pracę, będzie musiała współdzielić koszty z tytułu oskładkowania umów. Legalizacja umów oznacza również, że pracobiorcy będą musieli odprowadzać podatek od uzyskiwanego dochodu z pracy. Ponadto, w przypadku gospodarstw o najniższych dochodach, może nastąpić utrata otrzymywanych						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

świadczeń socjalnych.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak
 nie
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

- zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

- tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

Należy oczekiwać, że proponowane zmiany przepisów Kodeksu pracy w zakresie konieczności potwierdzania pracownikowi na piśmie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy przyczynią się do ograniczenia pracy nierejestrowanej, ze względu na wzrost prawdopodobieństwa wykrycia nadużyć. Wielkość wpływu jest jednak trudna do oszacowania ze względu na występowanie szeregu innych powodów, dla których zawierana jest tylko umowa ustna, często z woli nie tylko pracodawcy, ale także pracownika. Zgodnie z badaniem GUS jednym z głównych powodów podejmowania się pracy nierejestrowanej jest propozycja otrzymywania wyższego wynagrodzenia netto, co możliwe jest dzięki uniknięciu kosztów opodatkowania, w tym nieodprowadzaniu składek z tytułu ubezpieczeń społecznych. W badaniu modułowym przeprowadzonym w roku 2010 powód ten podało blisko 30% wykonujących pracę nierejestrowaną, przy czym ankietowani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Innym wskazywanym powodem pracy w szarej strefie jest ryzyko utraty [części] świadczeń socjalnych w wyniku zalegalizowania uzyskiwanego dochodu.

W wyniku wejścia w życie regulacji w zakresie art. 29 § 2 Kodeksu pracy, część spośród 379 tys. osób pracujących dotychczas bez pisemnej umowy o pracę zalegalizuje relację pracowniczą – w ramach stosunku pracy lub na podstawie prawa cywilnego – jednak skala tego przejścia (oraz rozkład pomiędzy poszczególne typy kontraktów) jest niemożliwa do oszacowania, ponieważ zależeć to będzie od indywidualnie podejmowanych decyzji wynikających z oceny bilansu korzyści czerpanych z procederu nielegalnego zatrudnienia i ewentualnych kosztów wynikających z mandatów za popełnione wykroczenia, nakładanych przez inspektorów pracy w ramach prowadzonych kontroli oraz ewentualnych kosztów postępowania sądowego. Zgodnie z art. 96 § 1a ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia górna granica wysokości mandatu nakładanego przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy za pojedyncze wykroczenie wynosi 2 000 zł.

Należy oczekiwać, że w celu ograniczenia kosztów wynikających z nawiązania stosunku pracy, legalizacja zatrudnienia będzie odbywać się głównie poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych o zaniżonej wysokości tak, by składki na ubezpieczenie społeczne oraz pozostałe daniny były odprowadzane jedynie od części rzeczywistego wynagrodzenia. Innym potencjalnym sposobem ograniczania kosztów będzie zawieranie umów o pracę (w przypadku tych prac, których charakter jasno wskazuje, że jest to stosunek pracy, a więc nie ma zastosowania umowa zlecenia) w niepełnym wymiarze czasu pracy, dzięki czemu składki również będą odprowadzane jedynie od części rzeczywistego wynagrodzenia.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

II kwartał 2016 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewiduje się ewaluacji projektu.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

(pierwsza dniówka)

Lp.	Podmiot	Stanowisko	Stanowisko MRPiPS
1.	Minister Rozwoju (uwaga do projektowanego art. 29 § 2 k.p.)	<p>W projektowanej ustawie proponuje się m.in. zmianę art. 29 § 2 Kodeksu pracy, która ma polegać na nałożeniu na pracodawcę obowiązku potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków przed dopuszczeniem pracownika do pracy – w sytuacji gdy umowa o pracę nie została zawarta w formie pisemnej. Nie negując potrzeby wzmocnienia ochrony praw pracowniczych i zapobiegania nielegalnemu wykonywaniu pracy, proponuję jednakże ponownie rozważyć rzeczywistą potrzebę wprowadzenia projektowanej zmiany w art. 29 § 2 Kodeksu pracy.</p> <p>Powyższa propozycja oznacza dla przedsiębiorców zatrudniających pracowników mniejszą elastyczność przy ich zatrudnianiu. Konieczność potwierdzenia na piśmie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę może stanowić problem w przypadku tych przedsiębiorców, których siedziby są ulokowane w innym miejscu niż miejsce świadczenia pracy przez zatrudnianego pracownika.</p> <p>Proponowana regulacja jest dużo bardziej restrykcyjna niż standardy unijne w tym zakresie. Zgodnie bowiem z dyrektywą Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz. Urz. WE L 288 z 18.10.1991, str. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 3) informacja o zasadniczych aspektach umowy lub stosunku pracy powinna zostać przekazana pracownikowi na piśmie nie później niż dwa miesiące po podjęciu zatrudnienia. Tak więc – będąc w zgodzie ze standardami unijnymi w tym zakresie – możliwe byłoby wręcz wydłużenie terminu na przedstawienie na piśmie przedmiotowych informacji np. do 7 dni (co byłoby zresztą zgodne z</p>	<p>Uwaga nie uwzględniona.</p> <p>Obecne przepisy umożliwiają powierzanie pracownikom nielegalnej pracy.</p> <p>Zmiana polega jedynie na przesunięciu momentu dostarczenia pracownikowi na piśmie potwierdzenia warunków zatrudnienia z końca pierwszej dniówki roboczej na jej początek. Umożliwi ona nałożenie kary grzywny na pracodawcę, gdy pracownik dopuszczony do pracy nie będzie posiadał pisemnej umowy o pracę ani pisemnego potwierdzenia warunków zatrudnienia – obecnie jest to niemożliwe.</p> <p>Nieprawidłowości związane z powierzaniem pracy bez potwierdzenia na piśmie rodzaju umowy o pracę i jej warunków oraz niezgłoszeniu osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego stwierdza Państwowa Inspekcja Pracy w trakcie prowadzonych kontroli (Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 r.).</p> <p>Dyrektywa określa jedynie maksymalny termin na dostarczenie pracownikom</p>

		<p>terminem na zgłoszenie pracownika do ubezpieczenia społecznego). Wydaje się, że uelastycznianie niektórych regulacji w procesie zatrudniania mogłoby zachęcać przedsiębiorców do zatrudniania pracowników, a przez to także do tworzenia nowych miejsc pracy. Natomiast usztywnianie regulacji takich jak np. związanych z potwierdzaniem na piśmie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę może odnieść odwrotny skutek niż zakładany przez projektodawców. W celu wyeliminowania niewątpliwie patologicznych zachowań niektórych pracodawców powinny być raczej doskonalone procedury kontrolne właściwych organów oraz nieuchronność kary za nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy, a nie samo tworzenie restrykcyjnych przepisów w tym zakresie. Właściwym wydaje się także rozbudowanie systemu szkoleń podnoszących świadomość prawną z zakresu prawa pracy zarówno pracodawców, jak i też samych pracowników.</p>	<p>pisemnego potwierdzenia warunków zatrudnienia; nic nie stoi na przeszkodzie, aby krajowe regulacje były korzystniejsze dla pracowników, zwłaszcza gdy ich wprowadzenie jest uzasadnione koniecznością ograniczania nielegalnego zatrudniania pracowników. Strona społeczna Zespołu problemowego Rady Dialogu Społecznego ds. prawa pracy w dniu 19 stycznia br. zajęła stanowisko, w którym poparła przedstawioną przez stronę rządową propozycję tej ustawy.</p>
2.	Minister Finansów (uwaga do OSR)	<p>Ad pkt 1 i 2. Opiniowany projekt ustawy (poprzez doprecyzowanie zapisu art. 29 § 2 Kodeksu pracy) może przyczynić się co najwyżej do ograniczenia nielegalnego zatrudniania pracowników. W tym kontekście, sugeruję, aby słowo „wyeliminowanie” zastąpić bardziej adekwatnym, np. redukcję, zmniejszenie itp.</p> <p>Ad pkt 4. Projektodawca określił podmioty, na które oddziałuje omawiany projekt poprzez podanie liczby pracujących (wg BAEL) w rozbiciu na pracowników najemnych, pracujących na własny rachunek oraz pozostałych członków rodziny. Zauważam, że podane liczby nie sumują się na wielkość ogółem (liczbę pracujących). Z danych GUS opublikowanych w Biuletynie Statystycznym nr 11/2015 wynika, że w II kw. br. (okres uwzględniony przez projektodawcę) liczba pracowników najemnych (BAEL) wyniosła 12.586 tys. osób (a nie 12.558 tys. osób).</p> <p>Ad pkt 4 (* informacja uzupełniająca)</p>	<p>Uwaga uwzględniona.</p> <p>Uwaga uwzględniona.</p> <p>Uwaga uwzględniona.</p>

Zwracam uwagę, że źródłem danych o liczbie pracujących w szarej strefie – poza opracowaniem GUS pt. „Praca nierejestrowana” przywoływanym przez projektodawcę – mogą być także Roczniki Statystyczne GUS, w których co roku przedstawiany jest aktualny szacunek tej kategorii (Tabele o liczbie pracujących według stanu na koniec grudnia danego roku, dział *Rynek pracy*). Pomiedzy danymi z tych dwóch źródeł występują rozbieżności, co utrudnia jednoznaczną ocenę badanego zjawiska.

Ponadto nie przewidziano wpływu proponowanych zmian na sektor finansów publicznych i nie uzupełniono tabeli w pkt 6 OSR. Pragnę zauważyć, że przepisy ustawowe, jak i Konstytucja nakładają obowiązek dokonywania kwantyfikacji skutków finansowych projektowanych działań o charakterze legislacyjnym.

Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawia skutki finansowe jej wykonania. Podobne zapisy zawiera art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania.

Uwaga nieuwzględniona – z przyczyn wyjaśnionych w informacjach dodatkowych do pkt 6 OSR.