

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Pan Stanisław Szwed – Sekretarz Stanu w MRPiPS</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> 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: Bozena.Lenart@mrpips.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 11.02.2016 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Exposé Premiera</p> <p><b>Nr w wykazie prac:</b> UA8</p>
--	--

## 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 i tym samym zwiększenie ochrony praw pracowników oraz zapobieganie nielegalnemu zatrudnieniu. Posiadanie pisemnej umowy o pracę albo pisemnego potwierdzenia podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę w formie innej niż pisemna przed dopuszczeniem do pracy ułatwi pracownikom dochodzenie przysługujących im świadczeń i uprawnień ze stosunku pracy, a także korzystanie z ochrony gwarantowanej przez przepisy ubezpieczeń społecznych. Celem jest także udostępnienie Państwowej Inspekcji Pracy bardziej efektywnego narzędzia do zapewnienia skuteczności kontroli w zakresie legalnego zatrudniania pracowników.

### 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 różnicowany 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, Islandia, Łotwa).

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Wszystkie podmioty gospodarki narodowej	<b>4 120 tys. podmiotów</b> , 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	<b>15 986 tys. pracujących</b> , w tym: 2 921 tys. pracujących na własny rachunek; <b>12 586 tys. pracowników najemnych</b> ; 479 tys. pomagających członków rodziny	<i>Kwartalna informacja o rynku pracy w II kwartale 2015 r.</i> opracowana na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (GUS).	Regulacje w zakresie zawierania kodeksowych umów o pracę obejmą potencjalnie wszystkich pracujących, w szczególności pracowników najemnych.
Pracownicy najemni, którzy zawarli umowę o pracę w formie niepisemnej. <sup>1</sup>	<b>379 tys. pracowników najemnych, którzy pracują bez umowy zawartej w formie pisemnej.</b>	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	<b>15 tys. pracujących w wieku 16-17 lat</b>	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 zmniejsza<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.



JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wejście 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.</p> <p>Podjęcie przez strony decyzji o zalegalizowaniu relacji pracowniczej zależy będzie od indywidualnie dokonanej oceny bilansu korzyści czerpanych z procedury nielegalnego zatrudnienia (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.</p> <p>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.</p> <p>Osiągnięcie zamierzonych celów będzie monitorowane. Ocena skuteczności regulacji w zakresie walki z nielegalnym zatrudnieniem będzie przeprowadzona z wykorzystaniem danych Głównego Urzędu Statystycznego na temat liczby pracujących w szarej strefie, w szczególności w kolejnych opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego „Praca nierejestrowana”. Ponadto wyniki kontroli legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, w tym w zakresie potwierdzania pracownikom na piśmie w wymaganym terminie rodzaju i warunków umowy o pracę, będą przedstawiane w Sprawozdaniach z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w kolejnych latach.</p>											

## 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)	<p>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).</p> <p>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</p>						

		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 zdecydowali 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 świadczeń socjalnych.

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

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

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> 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 zatrudniania 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

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

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.