



Warszawa, 15 grudnia 2015 r.

MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Sekretarz Stanu
Stanisław Szwed

DDP-II-072.2.1.2015.MS

Pan
Kazimierz Grajcarek
Koordinator
Rady IndustriAll Polska

W związku z Petycją skierowaną do byłego Prezesa Rady Ministrów Pani Ewy Kopacz, przekazaną przez Pana w piśmie z dnia 7 października br., uprzejmie przedstawiam informacje na temat działań podjętych w obszarze prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zmierzających do ograniczenia nadużyć w stosowaniu umów terminowych, umów prawa cywilnego, a także zatrudniania pracowników tymczasowych oraz informacje dotyczące rozwiązań zmierzających do zlikwidowania wysokiego bezrobocia wśród młodych pracowników.

Dostrzegając problem związany z nadużywaniem umów o pracę na czas określony, ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2015 r., poz. 1220), z dniem 22 lutego 2016 r. wprowadzono istotne zmiany w zakresie zawierania takich umów.

Co do zasady, okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony oraz łączny okres zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony zawieranych między tymi samymi stronami stosunku pracy nie będzie mógł przekraczać 33 miesięcy, a łączna liczba tych umów nie będzie mogła przekraczać trzech. Jeżeli okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub umów o pracę na czas określony przekraczałby 33 miesiące lub liczba takich umów przekroczyłaby trzy, to od następnego dnia po upływie 33-miesięcznego okresu zatrudnienia lub od dnia zawarcia czwartej umowy o pracę na czas określony pracownik będzie traktowany jak zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Powyższe limity ograniczające zatrudnienie na podstawie umowy lub umów o pracę na czas określony nie będą dotyczyły umowy zawartej:

- 1) w celu zastępstwa,
- 2) w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym,
- 3) w celu wykonywania pracy przez okres kadencji,
- 4) gdy pracodawca wskaże obiektywne przyczyny leżące po jego stronie
- jeżeli ich zawarcie w danym przypadku służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania o charakterze okresowym i jest niezbędne w tym zakresie w świetle wszystkich okoliczności zawarcia umowy.

W takich przypadkach konieczne będzie określenie w umowie o pracę tego celu lub okoliczności. Ponadto w przypadku zawarcia umowy o pracę na czas określony z powodu obiektywnych przyczyn leżących po stronie pracodawcy (pkt 4), pracodawca będzie miał obowiązek zawiadomienia właściwego okręgowego inspektora pracy o zawarciu takiej umowy (niedochowanie tego obowiązku będzie wykroczeniem przeciwko prawom pracownika, zagrożonym karą grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł).

Ponadto powołana ustawa uchyliła przepisy dotyczące umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy. Stracą one moc także z dniem 22 lutego 2016 r.

W konsekwencji obowiązującymi rodzajami umów o pracę będą umowa na czas nieokreślony, na czas określony i na okres próbny.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, że strony mogą także podjąć decyzję o wykonywaniu pracy na innej podstawie niż umowa o pracę (np. na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło). Nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika.

Wspomniana zasada gwarantuje zatem wolność nawiązania stosunku pracy, co w konsekwencji oznacza również możliwość podjęcia przez strony decyzji o wykonywaniu pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Należy zaznaczyć, iż w świetle obowiązujących przepisów nie ma możliwości zawierania umów cywilnoprawnych w celu obejścia przepisów prawa pracy, nawet za zgodą obu stron. Żadna z umów cywilnoprawnych nie może stanowić podstawy świadczenia pracy na tych samych zasadach co stosunek pracy. Jeżeli więc osoba świadczyłaby pracę jak pracownik, ale na podstawie umowy cywilnoprawnej, to w istocie łączyłby ją ze zleceniodawcą (zamawiającym) nie stosunek zlecenia (umowa zlecenia), lecz umowa o pracę.

Zgodnie bowiem 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. Stosownie zaś do brzmienia § 1¹ i § 1² wspomnianego artykułu, zatrudnienie przy spełnieniu powyższych przesłanek jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy i w tej sytuacji nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną.

Warto też przypomnieć, iż zgodnie z art. 281 pkt 1 Kodeksu pracy kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu zawiera umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, podlega karze grzywny od 1.000 zł do 30.000 zł. Karę grzywny w takiej wysokości może nałożyć sąd, przy czym oskarżycielem publicznym w takiej sprawie jest inspektor pracy. Inspektor pracy może jednak sam nałożyć karę grzywny w drodze mandatu karnego jeżeli uważa, że kara ta będzie wystarczająca. W takim przypadku grzywna może być nałożona w wysokości do 2 000 zł. Wyjątkowo, jeżeli ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika określone w Kodeksie pracy popełnia w ciągu 2 lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie, mandat może być nałożony w wysokości do 5 000 zł.

Z uwagi na powyższe należy więc stwierdzić, iż umowa cywilnoprawna, zawarta zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu cywilnego i na podstawie zgodnej woli stron, nie może stanowić naruszenia prawa. Jednak każdy kto uzna, iż jego umowa cywilnoprawna zawarta została w celu obejścia przepisów prawa pracy, może wystąpić do sądu pracy z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy (zgodnie z art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego) albo zwrócić się z prośbą o interwencję do Państwowej Inspekcji Pracy. Efektywną formą oddziaływania inspektorów pracy w ww. obszarze jest bowiem kierowanie do pracodawców wystąpień wnoszących o zastąpienie umów cywilnoprawnych umowami o pracę oraz o zawarcie pisemnej umowy o pracę. Ponadto, istotnym uprawnieniem inspektorów pracy w tym zakresie jest także prawo do wytaczania powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz obywateli, wynikające z art. 63¹ Kodeksu postępowania cywilnego.

Istotnym rozwiązaniem prawnym zmierzającym do ograniczenia nadużywania umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę są zmiany w przepisach o zamówieniach publicznych. Ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie

ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2014 r., poz. 1232), która weszła w życie z dniem 19 października 2014 r., wprowadzono przepis (art. 29 ust. 4 pkt 4) stanowiący, że zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności. Jeżeli zamawiający przewiduje takie wymagania, to specyfikacja istotnych warunków zatrudnienia powinna zawierać także rodzaj czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia.

Ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1831) wprowadzono m. in. zmiany zasad podlegania ubezpieczeniom osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia (pojęciem tym objęte są także umowy agencyjne albo inne umowy o świadczenie usług, do których zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia). Podstawowym celem ustawy jest rozszerzenie obowiązku ubezpieczeń w przypadku zbiegu wykonywania umowy zlecenia z inną aktywnością zarobkową oraz kilku umów zleceń. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami od dnia 1 stycznia 2016 r. do umów zlecenia zastosowanie będzie miał mechanizm dotyczący kumulowania tytułów do ubezpieczeń w przypadku uzyskiwania z nich w danym miesiącu podstawy wymiaru składek niższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Kumulowanie podstawy będzie miało miejsce do uzyskania w danym miesiącu podstawy wymiaru składek w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Długoletnie opłacanie składek od podstawy co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę zabezpieczy tym osobom prawo do najniższej emerytury.

Pragnę także poinformować, że wraz z procesami zachodzącymi na rynku pracy, zwłaszcza z popularyzacją zatrudnienia tymczasowego i wzrostem liczby agencji pracy tymczasowej, pojawiły się informacje o nadużywaniu tej formy zatrudnienia oraz nieprzestrzeganiu praw pracowników tymczasowych.

Propozycje zmian w przepisach o pracy tymczasowej zostały zgłoszone przez: NSZZ „Solidarność”, Głównego Inspektora Pracy, Polskie Forum HR, Stowarzyszenie Agencji

Zatrudnienia i Ogólnopolski Konwent Agencji Pracy (przy współpracy z Konfederacją Lewiatan, pod patronatem Pracodawców RP oraz Business Centre Club). Analiza zgłoszonych propozycji odbyła się w ramach zespołu eksperckiego, w skład którego weszli przedstawiciele organizacji zgłaszających postulaty zmiany stanu prawnego w zakresie pracy tymczasowej. Celem pracy zespołu było przedyskutowanie zgłoszonych propozycji i dokonanie oceny możliwości ich wprowadzenia do regulacji prawnych dotyczących zatrudniania pracowników tymczasowych oraz funkcjonowania agencji pracy tymczasowej. Prace zespołu zmierzały do wypracowania rozwiązań stanowiących próbę kompromisu między racjami poszczególnych autorów zmian, z uwzględnieniem przede wszystkim podniesienia standardów pracy tymczasowej, warunków zatrudnienia pracowników tymczasowych i bezpieczeństwa prawnego pracodawców użytkowników, korzystających z agencji pracy tymczasowej. Istotnym aspektem pracy zespołu było także analizowanie rodzaju naruszeń przepisów dotyczących pracy tymczasowej wskazanych w sprawozdaniach Państwowej Inspekcji Pracy; służyło to zwłaszcza ocenie skuteczności proponowanych rozwiązań prawnych dla poprawy sytuacji pracowników tymczasowych. Efektem pracy zespołu eksperckiego było przygotowanie wstępnego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który przekazano członkom zespołu celem zgłoszenia uwag i opinii do zaproponowanych rozwiązań prawnych. Obecnie zgłoszone opinie i uwagi są analizowane. Prace w tym zakresie będą kontynuowane.

Przechodząc do zaprezentowania analizy polskiego rynku pracy należy na wstępie zauważyć, iż mimo, że początek 2014 r. nie zapowiadał istotnych zmian na rynku pracy, to już druga połowa ubiegłego roku wskazała, że polski rynek pracy przełamał okres stagnacji, zapoczątkowany w czasie wyjścia ze spowolnienia ekonomicznego.

Analiza struktury zatrudnienia wskazuje, że średnio w 2014 r. ciągle przeważająca liczba osób wykonuje pracę w oparciu o umowy na czas nieokreślony – 8,9 mln osób (56,6%). Drugą najpopularniejszą formą zatrudnienia jest zatrudnienie na czas określony¹, które w 2014 r. stanowiło 22,0% wśród wszystkich osób pracujących.

Dynamiczny wzrost liczby wszystkich typów umów na czas określony w latach 2003-2007, był częściowo związany ze wzrostem liczby osób nie mogących znaleźć innej pracy, ale

¹ GUS nie bada jakiego dokładnie typu były to umowy. Zgodnie z definicją GUS, do kategorii umów na czas określony zaliczane są umowy posiadające datę zakończenia trwania umowy, tj. kodeksowe umowy na czas określony ale też umowy na okres próbny, umowy w okresie przyuczenia do zawodu, umowy stażowe oraz umowy cywilnoprawne.

zwłaszcza po 2006 roku większą część wzrostu stanowili pracownicy przyjęci na okres próbny, osoby pracujące w ramach stażu lub nauki oraz takie, którym praca na czas określony odpowiadała. W okresie dobrej koniunktury umowy na czas określony stanowią głównie sposób rozpoczęcia stosunku pracy. W okresie dekonunktury, są traktowane przez pracodawców jako sposób na uelastyczenie struktury zatrudnienia w przedsiębiorstwie, co w przypadku spadku popytu na wytwarzane dobra pozwala na szybszy proces dostosowawczy. Potwierdzenie tej tezy można znaleźć w analizie zmian liczby pracujących na przełomie lat 2009 – 2010, kiedy to przypadał szczyt spowolnienia gospodarczego. Wówczas nastąpił spadek liczby osób zatrudnionych na czas nieokreślony, przy jednoczesnym stabilnym poziomie osób zatrudnionych w oparciu o umowy terminowe.

Na podstawie dostępnych danych GUS o osobach pracujących można wnioskować, że w 2014 r. osób wykonujących pracę na podstawie umowy przewidzianej w Kodeksie pracy ob było około 11,1 mln², z czego około 2 mln osób pracujących na podstawie umowy na czas określony.

Rosnąca rola pracy w formach nie w pełni oskładkowanych, w długofalowej perspektywie, rodzi pytanie o ich wpływ na wysokość przyszłych emerytur w polskim systemie zabezpieczenia społecznego. Z kolei w krótkim okresie wykorzystywane formy zatrudnienia mają wpływ, m.in. na brak prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, urlopu macierzyńskiego oraz płatnego zwolnienia w trakcie choroby. Zjawiska na rynku pracy, które obniżają (w porównaniu do w pełni oskładkowanej umowy o pracę) liczbę i wysokość składek wpłacanych przez uczestników systemu, mogą negatywnie wpływać na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych. Po drugie, emerytalne konsekwencje segmentacji rynku pracy mogą w nierównomierny sposób dotyczyć różnych grup społeczno-demograficznych (w zależności od np. płci, wieku, wykształcenia) i wzmacniać zróżnicowanie wysokości emerytur wynikające z heterogeniczności płac i szans zatrudnienia w cyklu życia. Po trzecie, mają one wymiar makroekonomiczny, ponieważ skutkują obniżeniem wpływów do systemu emerytalnego i pogorszeniem bieżącego salda funduszu emerytalnego. Szczególną rolę w przypadku pogłębiania dualizmu na polskim rynku pracy odgrywa upowszechnienie umów cywilnoprawnych, które można uznać za szczególny rodzaj pracy nierejestrowanej. Problemy te pozostają w centrum uwagi działań Rządu RP.

² W 2014 było średnio 8,9 mln osób wykonujących pracę na czas nieokreślony, dodatkowo 3,4 mln osób wykonujących pracę na podstawie umowy na czas określony. Od sumy odjęto szacunki GUS (1,4 mln osób pracujących na podstawie umowy cywilnoprawnej). W konsekwencji otrzymano liczbę 11,1 mln osób pracujących na podstawie umowy bazującej na Kodeksie Pracy.

Odnosząc się do kwestii zatrudniania osób młodych należy wyjaśnić, że osoby młode, które mają problemy na rynku pracy mogą korzystać z szerokiego spektrum wsparcia określonego w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149). Szczegółowe rozwiązania adresowane do młodych dotyczą m.in.:

- skrócenia do 4 miesięcy czasu, w którym urząd pracy zobowiązany jest przedstawić osobie do 25 r.ż. ofertę pracy lub ofertę działań aktywizacyjnych,
- pomocy w podejmowaniu zatrudnienia poprzez refundację składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30 r.ż. podejmujących pierwszą pracę,
- zwolnienia pracodawców z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za zatrudnione osoby w wieku do 30 r.ż.,
- objęcia instrumentami wspierającymi mobilność i zatrudnienie na rynku pracy, takimi jak: bon szkoleniowy, bon stażowy, bon zatrudnieniowy, bon na zasiedlenie,
- udzielania pożyczek z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej, o którą mogą ubiegać się m.in. poszukujący pracy absolwenci szkół i uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego oraz studenci ostatniego roku studiów.

W przypadku młodzieży szczególnie istotne są również te usługi i instrumenty rynku pracy, które umożliwią zdobycie kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego, tj.: staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, dofinansowanie studiów podyplomowych, dofinansowanie kosztów egzaminów oraz kosztów uzyskania licencji, pożyczka szkoleniowa, stypendium na kontynuowanie nauki, prace interwencyjne, programy specjalne.

Rozumiejąc trudną sytuację, w jakiej znajdują się osoby, które dopiero rozpoczynają swoją drogę zawodową, ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzony został kolejny instrument rynku pracy mający stanowić zachętę do zatrudnienia osób młodych. Instrument ten umożliwia refundowanie pracodawcy lub przedsiębiorcy przez okres 12 miesięcy części kosztów poniesionych na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne skierowanych bezrobotnych do 30 r.ż., z jednoczesnym obowiązkiem zatrudniania skierowanych osób

w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres, za który dokonywana jest refundacja, oraz przez okres 12 miesięcy po jej zakończeniu.

Należy również zwrócić uwagę na szanse, jakie wobec polskiej młodzieży stwarza realizacja przez Polskę *Gwarancji dla młodzieży*. *Gwarancje* to skierowany do państw członkowskich UE postulat zapewnienia wszystkim młodym ludziom w wieku do 25 lat - którzy nie mają zatrudnienia, ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu - dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy - wprowadziła to już wspomniana nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Realizacja *Gwarancji dla młodzieży w Polsce* jest uzupełnieniem standardowych działań podejmowanych przez resort na rzecz młodzieży. Zgodnie z zapisami „*Planu realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce*” (dokument przygotowany został przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju w drugiej połowie 2013 r.), adresatami *Gwarancji w Polsce* są osoby w wieku od 15 do 25 r.ż., w tym zwłaszcza z grupy tzw. NEET. W IV kwartale 2015 r. podjęto decyzję o rozszerzeniu tej grupy o osoby do 29 r.ż.

Realizacja *Gwarancji dla młodzieży* to szeroki wachlarz działań aktywizacyjnych dla osób młodych, których wykonawcami są powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, Ochotnicze Hufce Pracy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Bank Gospodarstwa Krajowego (jako obsługujący program pożyczkowy „Pierwszy biznes - Wsparcie w starcie”) oraz wszyscy zainteresowani partnerzy rynku pracy (poprzez udział w konkursach na szczeblu regionalnym i centralnym).

Przedstawione rozwiązania powinny w sposób istotny ułatwić młodzieży płynne wejście i zapewnić utrzymanie się na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy w Polsce.

Przedstawiając powyższe informacje i wyjaśnienia pragnę zapewnić, iż działania podejmowane w obszarach poruszonych w Petycji będą kontynuowane.

Z poważaniem
Stanisław Szewc