



Warszawa, 18. 11. 2014 r.

III.7041.33.2014 LN

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

szanowny Panie Ministrze

Rynek pracy charakteryzuje powstanie i utrwalenie się nowych form i sposobów zatrudnienia, odbiegających od tradycyjnego modelu pracy pod kierownictwem zdefiniowanego w Kodeksie pracy (podporządkowania pracownika pracodawcy w procesie pracy).

Z monitoringu rynku pracy, opublikowanego ostatnio przez Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że na koniec 2012 r. ok. 1,1 mln osób prowadziło pozarolniczą działalność gospodarczą, nie zatrudniając pracowników na podstawie stosunku pracy (tzw. „samozatrudnieni”), co stanowi ok. 29% ogółu osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i ok. 8% ogółu pracujących w gospodarce narodowej w tym samym czasie. Około 1,35 mln to szacunkowa liczba osób, z którymi w 2012 r. została zawarta umowa zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy oraz bez osób, które pobierają emeryturę lub rentę. W stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej w końcu 2012 r. stanowi to ok. 13% i ok. 10% do ogółu pracujących w gospodarce narodowej (por. notatka z 10 stycznia 2014 r.).

Z art. 24 Konstytucji wynika, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, zaś państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Przyjmuje

się, że przepis ten odnosi się przede wszystkim do zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a ciążyący na państwie obowiązek ochrony pracy oznacza obowiązek ochrony pracowników. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy” (wyrok z 4 października 2005 r., sygn. K 36/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98; teza podtrzymana w wyrokach z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101 i 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126) oraz „obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy” (powołane wyroki o sygn. SK 48/03 i SK 41/05).

Należy jednak zauważyć, że ten przepis konstytucji zobowiązuje państwo do należytej ochrony wszelkiej pracy i nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Dyspozycją tego przepisu konstytucji objęta jest zatem każda praca, a więc nie tylko pracowników, ale także zleceniobiorców lub samozatrudnionych, praca w gospodarstwie rolnym czy praca nieodpłatna.

Przepis ten, wraz z art. 20 Konstytucji, stanowi niewątpliwie ogólną aksjologiczną podstawę dla prawa pracy. Ogólnie można powiedzieć, że polskie prawo zapewnia ochronę osobie pracownika i jego interesów. W odniesieniu jednak do zatrudnienia niepracowniczego można mówić o niedostatecznym poziomie ochrony praw osób świadczących taką pracę. W literaturze wskazuje się, że oceniając obowiązujące aktualnie w Polsce prawo, można już mówić o delikcie konstytucyjnym (por. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2013, t. I, s. 53). Rozszerzenie stosowania norm Kodeksu pracy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy na niepracownicze formy zatrudnienia, skorelowane ze zmienioną treścią ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, której przyznano uprawnienie do dokonywania kontroli warunków pracy u pracodawców i przedsiębiorców, korzystających z zatrudnienia niepracowniczego trzeba uznać za pozytywne rozwiązanie, ale trudno przyjąć, że regulacje te zapewniają w odpowiednim stopniu wykonanie dyspozycji ustawy zasadniczej. Trzeba także odnotować, że pewien poziom ochrony osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym wynika z regulacji zawartych w ustawach szczególnych (np. z ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy) oraz z prawa ubezpieczeń społecznych.

Wobec braku dostatecznej ochrony pracy wobec osób wykonujących zatrudnienie niepracownicze konieczne wydaje się podjęcie prac ustawodawczych nad zbudowaniem takiego systemu ochrony. Jest przy tym oczywiste, że ingerencja prawa pracy nie może naruszać charakteru stosunków cywilnoprawnych i relacji zachodzących pomiędzy wykonawcami pracy i zleceniodawcami. Objęcie ochroną każdej pracy nie może być zatem rozumiane jako postulat wprowadzenia jednakowej ochrony. Powyższe stanowisko

znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w jednym z wyroków uznał, że ustalenie w postępowaniu sądowym, że praca była świadczona na podstawie umowy prawa cywilnego nie narusza art. 24 Konstytucji RP, a zróżnicowanie sytuacji prawnej pracownika i strony umowy cywilnoprawnej nie stanowi naruszenia art. 32 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2004 r., II PK 29/04. OSNP 2005, z. 7.poz.97).

Obowiązująca regulacja obowiązku państwowej kontroli nad warunkami wykonywania pracy również nie może być uznana za pełne wykonanie dyspozycji art. 24 Konstytucji. Kodeks pracy w art. 18⁴ § 1 powierza Państwowej Inspekcji Pracy nadzór i kontrolę przestrzegania prawa prac, w tym przepisów i zasad, zaś organizację i zakres jej działania pozostawia regulacji w odrębnych przepisach. W obszarze przestrzegania przepisów prawa pracy kontroli Państwowej Inspekcji Pracy podlegają pracodawcy, zaś w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli legalności zatrudnienia także niebędący pracodawcami przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, w tym przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą, bez względu na podstawę świadczenia tej pracy. Nadzorem i kontrolą przewidzianą w Kodeksie pracy nie jest kontrola przestrzegania przepisów prawa cywilnego dotyczących wykonania usług na podstawie umów zlecenia czy umów o dzieło. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej Państwowa Inspekcja Pracy może badać wyłącznie kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia, w tym ma możliwość dokonywania oceny, czy stosunki prawne powstałe na podstawie tych umów nie mają cech stosunku pracy.

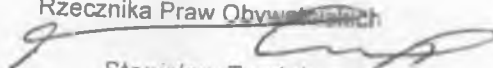
Podejmując działania legislacyjne związane z zatrudnieniem w różnorodnych formach warto nawiązać do dorobku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, która w projekcie Kodeksu pracy z 2006 r. przewidziała konieczność unormowania zatrudnienia niepracowniczego. Komisja uznała za takie zatrudnienie pracę świadczoną na podstawie innej umowy niż umowa o pracę, wykonywaną osobiście, na rzecz jednego zatrudniającego o charakterze ciągłym lub powtarzającym się, za wynagrodzeniem przekraczającym połowę wynagrodzenia minimalnego (art. 432 projektu). Godnym uwagi jest także postulat stworzenia nowej dziedziny prawa – prawa zatrudnienia – która objęłaby zarówno pracownicze jak i pozapracownicze podstawy zatrudnienia. W efekcie określone zostałyby zasady, na jakich pracują osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, a także zakres przysługującej im ochrony socjalnej. W myśl tej koncepcji ochroną socjalną powinny być objęte stosunki zatrudnienia cywilnoprawnego, które zasadniczo są wykonywane przez zatrudnionego, zasadniczo są wykonywane na rzecz jednego kontrahenta, są wykonywane za periodycznym wynagrodzeniem i trwają co najmniej 6 miesięcy (por. M. Gersdorf, Prawo zatrudnienia, Warszawa 2013, s. 172).

Możliwa do przyjęcia jest również koncepcja różnej ochrony dostosowanej do charakteru zatrudnienia z pewnym pakietem wspólnych, minimalnych gwarancji, obejmujących w szczególności ochronę macierzyństwa, prawo do wypoczynku dziennego, prawo do wypoczynku rocznego i ochronę wynagrodzenia. Takie propozycje zgłaszano przykładowo w trakcie jednego z posiedzeń Komisji Ekspertów do Spraw Bezrobocia Ludzi Młodych, działającej od niedawna przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o zainicjowanie debaty nad stworzeniem systemem ochrony zatrudnienia niepracowniczego i wykonywania obowiązku państwowej kontroli nad warunkami wykonywania takiej pracy.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich