



Szanowna Pani  
Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

L.dz/7.04-1/2016

## Opinia

**Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (projekt z 18 marca 2016 r).**

Według projektodawców celem ustawy jest „(...) uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy poprzez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie. W praktyce dochodzi bowiem do sytuacji, w których osoba wykonująca pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej ma ustaloną stawkę godzinową na poziomie znacznie niższym od minimalnego wynagrodzenia przysługującego za pracę w ramach stosunku pracy. Umowy cywilnoprawne często zastępują stosunek pracy stając się praktyką mającą na celu obniżenie kosztów zatrudnienia.” Wobec powyższego zgodnie z przedłożonym projektem „(...) proponuje się dokonanie zmian polegających na wprowadzeniu do obecnego systemu prawnego minimalnej stawki godzinowej dla osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia oraz umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (art. 734 i 750 Kodeksu cywilnego).”

Zaproponowane zmiany bardzo istotnie ingerują w przepisy ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, ale również w przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Podkreślić należy, że ingerencja ta wydaje się być uzasadniona przede wszystkim dokonującymi się wciąż przeobrażeniami na rynku pracy. Przekonanie o tym, że świadczenie pracy jest realizowane przez osoby świadczące pracę wyłącznie na podstawie stosunku pracy nie znajduje żadnego uzasadnienia. Podkreślić należy, że grupa osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz w ramach prowadzonej działalności gospodarczej stanowi istotną część świadczeniodawców i wykonawców pracy. Podobnie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia teza o przydawaniu ochrony pracy ze strony Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie osobom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy. Nadmienić również należy, że na gruncie obowiązujących przepisów prawnych ochrona warunków pracy jest zapewniona również osobom świadczącym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, aczkolwiek wyłącznie w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Stąd też poszerzenie prawnej ochrony pracy dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych o poziom minimalnego wynagrodzenia za wykonaną pracę postrzegać należy jako krok we właściwym kierunku. Nadmienić należy również, że na gruncie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej objęcie osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych znajduje swoje prawne podstawy. Otóż zgodnie z art. 65 ust. 4 Ustawy zasadniczej, cyt. „Minimalną

wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa”. Powyższe oznacza, że obywatelowi zagwarantowano rangą normy konstytucyjnej prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę, nie ograniczając tego prawa wyłącznie do grupy osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy.

Opiniując przedłożony projekt należy wskazać, że zawiera on wiele rozwiązań prawnych które niewątpliwie zasługują na uznanie i pozytywną ocenę, stąd też **Stowarzyszenie pozytywnie opiniuje przedmiotowy projekt, zgłaszając jednak postulat wprowadzenia w projekcie kilku zmian, mających na celu zwiększenie skuteczności działania inspektorów pracy Państwowej Inspekcji Pracy.**

Propozycję zakładającą likwidację możliwości ustalania prawa do wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pierwszym roku pracy w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę, należy ocenić pozytywnie. Taka ocena jest podyktowana tym, że obecny stan prawny może być uznany za dyskryminujący w świetle przepisów art. 18(3c) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, a także w świetle przepisów ustawy z dnia 03 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Założenie, że obniżenie wynagrodzenia minimalnego ma ułatwiać wchodzenie nowych pracowników na rynek pracy, poprzez obniżenie prawa do wynagrodzenia nie jest rozwiązaniem właściwym. Ów postulat motywowania pracodawców do zatrudniania pracowników po raz pierwszy podejmujących pracę, można osiągnąć poprzez zmniejszenie zobowiązań publicznoprawnych, np. w postaci składek na Fundusz Pracy, ubezpieczenia społecznego czy zobowiązań podatkowych. Przenoszenie tej działalności “motywującej” na pracowników, którzy otrzymywaliby 80% stawki minimalnej, tj. w 2016 r. jedynie 1480,00 zł brutto tj. 1097,15 zł netto (!), a są osobami rozwijającymi się i rozpoczynającymi aktywność życiową jest daleko niesprawiedliwe nie realizuje obowiązku Państwa dbałości o rozwój i politykę prorodziną.

Zasadnicza zmiana w obowiązującej ustawie o minimalnym wynagrodzeniu zakłada ustalenie wysokości minimalnego wynagrodzenia za wykonanie zlecenia lub świadczenie usług na poziomie 12 zł na godzinę - do końca 2017r. oraz wprowadzenie swoistych algorytmów ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę w kolejnych latach. Obejmuje ona osoby świadczących pracę na podstawie umów zlecenie lub świadczącej usługi tudzież osoby fizycznej świadczącej usługi osobiście lub przyjmującej zlecenie jako prowadzącej działalność gospodarczą. Wyraźnie zamiarem projektodawców jest objęcie ochroną prawną osób które świadczą pracę na podstawie umów zlecenia jak również umów o świadczenie usług. Zasadniczą wątpliwość w ocenie opiniujących budzi fakt, że projekt nie obejmuje osób świadczących pracę na podstawie umów o dzieło normowanych w art. 627 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego. Wątpliwość ta wynika z faktu, że wielu wykonawców pracy podejmuje się jej świadczenia właśnie na tej podstawie. Praca realizowana w ten sposób również może być ewidencjonowana przez wykonawcę dzieła i stanowić podstawę rozliczenia prawa danej osoby do wynagrodzenia ustalonego co najmniej na poziomie minimalnym. Pominięcie umów o dzieło przez Ministerstwo może prowadzić do działań omijających przepisy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przynależnym osobom świadczącym pracę na podstawie umów zleceń i umów o świadczenie usług poprzez zawieranie, również popularnych, umów o dzieło. Ministerstwo nie przedstawiło w uzasadnieniu do projektu powodów wyłączenia umów o dzieło z tej regulacji. Stąd też postulat Stowarzyszenia aby prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę przyznać również i tym osobom, tj. świadczącym pracę na podstawie umów o dzieło. Rozwiązanie prawne zakładające prowadzenie ewidencji czasu przepracowanych godzin jest niewątpliwie konieczne i potrzebne, zwłaszcza że oprócz stawek godzinowych, tygodniowych i miesięcznych zdarzają się stawki tzw. ryczałtowe, które są ustalone na cały czas trwania umowy. Przykładowo stawka 5000,00 zł za realizację zlecenia trwającego przez 6 miesięcy. Wówczas ustalenie ile faktycznie dana osoba przepracowała w ciągu tych 6 miesięcy będzie możliwe wyłącznie na podstawie zestawienia godzin.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy wykroczeniem będzie niewypłacenie stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę osobie zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej, ale i nie prowadzącej zestawienia godzin wykonywanej pracy.

Celem zwiększenia skuteczności działania Państwowej Inspekcji Pracy postulujemy, aby w treści art 6 ustawy zmieniającej art .17 par 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia zamienić wyrazy “inspektor pracy” na “Państwowa Inspekcja Pracy”. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje z powodzeniem w przypadku innych organów np. Policji, która jest oskarżycielem publicznym dla “wykroczeń powszechnych”. Należy nadmienić, że Państwowa Inspekcja Pracy zatrudnia wielu specjalistów (pracowników merytorycznych), którzy mogą pełnić funkcje oskarżycieli publicznych. Tym samym organy kontrolne – tj. inspektorzy pracy uzyskają możliwość przeprowadzenia większej liczby kontroli, a także zwiększenia efektywności działań kontrolno-nadzorczych.

W ocenie opiniujących, projektowane zmiany legislacyjne powinny objąć również przeciwdziałanie patologicznym naruszeniom prawa pracy polegającym na wliczaniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę wszelkich możliwych dodatków. Obecnie obowiązujący stan prawny (art. 6 ust. 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę) zakłada, że przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia minimalnego pracownika nie uwzględnia się: 1) nagrody jubileuszowej, 2) odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy; 3) wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Stan taki powoduje, że pracodawcy wliczają do kwoty wypłacanej pracownikom wszelkie inne składniki, tak aby osiągnąć poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę i nie być zobowiązanym do wyrównania wypłacanego świadczenia do poziomu płacy minimalnej. I tak na skutek obowiązujących przepisów pracodawcy wliczają dodatki za pracę w porze nocnej, dodatki za pracę nadliczbową, dodatki stażowe, ekwiwalenty pieniężne z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. Sytuacja taka jest wręcz paradoksalna i prowadzi do tego, że pracownik np. świadczący pracę w porze nocnej im dłużej ją świadczy, tym niższą otrzymuje stawkę godzinową za pracę wykonaną ponieważ pracodawca naliczy mu dodatek za pracę w porze nocnej, który uwzględni przy wyliczaniu wynagrodzenia za pracę na poziomie minimalnym. Oto przykład: stawka minimalna w 2016 r. wynosi 1850,00 zł brutto. W miesiącu obejmującym 176 godzin, pracownik świadczący pracę wyłącznie w tzw. porze dziennej tj. od 07 do 21 godziny otrzyma wynagrodzenie minimalne 1850,00, co oznacza że jego godzina pracy “kosztuje-wynosi” 10,51. W takim samym miesiącu tj. obejmującym 176 godzin, pracownik świadczący pracę w porze nocnej (pomiędzy 21 a 7 godziną ) w pełnym wymiarze (przez cały miesiąc) otrzyma również 1850,00 zł, jednak na jego wynagrodzenie będzie się składało 1480,00 zł tytułem wynagrodzenia za pracę wykonaną oraz 370,00 zł tytułem dodatku za pracę w porze nocnej. To zaś oznacza, że zwiększona uciążliwość pracy, a taką jest praca w porze nocnej, nie zostanie w istocie nagrodzona dodatkowo – jak przewiduje to art. 151(8) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, bo prawo do zwiększonego wynagrodzenia za pracę w porze nocnej zostanie wliczone do kwoty którą ustala się jako poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę. W takim przypadku godzina pracy takiego pracownika będzie wynagradzana kwotą 8,41 zł (!). Podobnie rzecz się ma z pracą nadliczbową. O ile bowiem wynagrodzenie za pracę nadliczbową nie jest uwzględniane przy ustaleniu spełnienia poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę, to już dodatki za pracę nadliczbową – zgodnie z zapisami ustawy – mogą być doń wliczane. Nie ma, w ocenie opiniujących racjonalnego uzasadnienia takiego stanu rzeczy i wymaga on natychmiastowej interwencji ustawodawcy. Postulujemy więc zapisanie w art. 6 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, że przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia minimalnego pracownika nie uwzględnia się dodatków do wynagrodzenia przysługujących pracownikowi na podstawie przepisów prawa pracy. Względnie o zmianę zakładającą uzupełnienie dotychczasowego art 6 ust. 5 w dotychczasowym brzmieniu o następujące pozycje:

- 4) dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych,
- 5) dotatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej,

- 6) ekwiwalent pieniężny z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego,
- 7) dodatek stażowy.

W kontekście projektowanych zmian w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, opiniujący zgłaszają postulaty dokonania zmian w obszarach powiązanych z przedłożonym projektem. Zmiany te, w ocenie Stowarzyszenia, uzasadnione są dbałością i troską o sprawne działanie Urzędu, który realizował będzie nowe odpowiedzialne zadania w obszarze prawnej ochrony prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. I tak:

**1) doprecyzowanie zasad przeprowadzania czynności kontrolnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy;**

Zmiana art. 2 projektu w części dotyczącej art. 24 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, tak aby otrzymał on brzmienie:

„1. Inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania we wszystkich podmiotach podlegających kontroli, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, z uwzględnieniem postanowień Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu :

- 1) kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 2) kontroli przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4;
- 3) kontroli wypłacania przez podmiot kontrolowany, o którym mowa w art. 13 pkt 4, minimalnego wynagrodzenia przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi oraz udokumentowania potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.”.

**Uzasadnienie:** Proponowana zmiana ma na celu jednoznaczne określenie, że czynności kontrolne są podejmowane z uwzględnieniem przepisów Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy, co spowoduje wyeliminowanie wątpliwości i niejasności związanych z podejmowaniem kontroli.

**2) zwiększenie efektywności państwowych inspektorów pracy w zakresie dochodzenia należnych pracownikom świadczeń pieniężnych;**

a) postulujemy w art. 11 pkt. 7 wykreślić wyraz „należnego”, co zmieni zapis ustawie na następujący: „nakazania pracodawcy wypłaty wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu.”

**Uzasadnienie:** obecna konstrukcja przepisu prowadzi do sytuacji, w której sądy administracyjne rozpatrujące odwołania od decyzji nakazującej wypłacenie pracownikowi wynagrodzenia za pracę, nadinterpretowują przepis w taki sposób, że jakakolwiek wątpliwość zgłoszona przez pracodawcę w przedmiocie należności pracowniczej powoduje natychmiastowe podważenie zasadności wydanego nakazu. Zaznaczyć należy, że usunięcie przymiotnika „należnego”, nie spowoduje, że nakazy będą wydawane w sytuacjach nieuprawnionych, albowiem każdorazowo przed wydaniem przez inspektora pracy nakazu wypłaty dokładnie analizuje on stan faktyczny i go dokumentuje, a dopiero potem wydaje stosowną decyzję;

b) postulujemy w art. 34 ust. 5 dodać zdanie drugie o treści „Odwołanie od nakazu wypłaty wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia przysługującego pracownikowi wnosi się do właściwego Sądu Pracy”, a także dodanie po ust. 6 ust. 7 o treści: „Postępowanie egzekucyjne w razie

niewykonania nakazu wypłaty wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia przysługującego pracownikowi prowadzi się na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym egzekucji należności pieniężnych.”

**Uzasadnienie:** W aktualnym stanie prawnym odwołania od nakazów zobowiązujących pracodawcę do wypłacenia pracownikowi wynagrodzenia są rozpatrywane przez sądy administracyjne, które przede wszystkim skupiają się na zagadnieniach proceduralnych, w mniejszym stopniu analizując samą materię. Wobec istotnych zaległości płacowych, a także wobec nadmiernego obciążenia aparatu sądowego, zasadnym jest wykorzystywać tak wyspecjalizowaną instytucję jaką jest Państwowa Inspekcja Pracy do możliwie szerokiego realizowania i egzekwowania uprawnień pracowniczych. Założeniu temu służy również drugie rozwiązanie przewidujące, że postępowanie egzekucyjne w razie niewykonania nakazu wypłaty wynagrodzenia prowadzi się na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych. Jego wprowadzenie spowoduje szybsze i skuteczniejsze zapewnienie pracownikowi dochodzenia jego roszczeń poprzez egzekwowanie tychże należności przez organy egzekucyjne bezpośrednio na rzecz pracownika. Dotychczas obowiązująca wersja przepisów przewiduje jedynie przymuszanie do wykonania obowiązku wypłaty poprzez nakładanie grzywien, ale nie zapewnia bezpośredniego wsparcia dla pracownika ze strony aparatu administracyjnego w postaci egzekucji tychże świadczeń na rzecz pracownika. Wobec braku reakcji pracodawcy na wydany nakaz w postaci odwołania do sądu pracy, logicznym następstwem powinna być egzekucja należności pracowniczych, które trafią bezpośrednio w gotówce na jego rzecz lub na rachunek bankowy.

**3) wyłączenie postępowania kontrolnego w przypadku prowadzenia postępowania sądowego w tym samym zakresie;**

Proponujemy dodanie po artykule 21(1) artykułu 21(2) o treści: „W przypadku gdy materię objęte postępowaniem kontrolnym prowadzonym przez inspektora pracy są przedmiotem postępowania przed sądem powszechnym lub administracyjnym, postępowanie kontrolne inspektora pracy ulega umorzeniu”.

**Uzasadnienie:** Proponowany przepis ma na celu jednoznaczne wyłączenie postępowania kontrolnego w sytuacji gdy jednocześnie w sprawie toczy się postępowanie sądowe, które może zakończyć się innym rozstrzygnięciem aniżeli postępowanie kontrolne. Zmierza też do zwiększenia efektywności działania Urzędu, który skupi się na sprawach będących przedmiotem sporu i rozpatrywanych na drodze sądowej.

Kraków, dnia 7 kwietnia 2016 r.

z upoważnienia Zarządu Głównego SIPRP

**DR LESZEK RYMAROWICZ**  
  
**PREZES ZARZĄDU GŁÓWNEGO**

**STOWARZYSZENIE INSPEKTORÓW PRACY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 31-011 KRAKÓW, PLAC SZCZEPANSKI 5, (P.O. BOX)  
WWW.SIPRP.PL; E-MAIL: ZARZAD@SIPRP.PL**

**KRS 0000392862, NIP 676-244-95-52, REGON 122420791**