

Irena Galińska-Rączy

## Ocena skutków regulacji zawartych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy<sup>1</sup>

Impact assessment of regulations contained in the Deputies' bill to amend the Act - Labour Code

The proposed provisions will affect the legal situation of employees (and job candidates) and employers, with some of the legal effects not sufficiently explained in explanatory statement. The proposed amendment to the Labour Code may affect the content of salary regulations and collective labour agreements; it may also constitute the basis for the application of sanctions provided for in labour law for the underestimating or inflating an individual salary.

**Keywords:** Labour Code, regulatory impact assessment, bill, salary

Proponowane w projekcie przepisy będą kształtować sytuację prawną pracowników (i kandydatów do pracy) oraz pracodawców, przy czym niektóre ze skutków prawnych nie zostały w wystarczającym stopniu wyjaśnione w uzasadnieniu projektu. Projektowana zmiana Kodeksu pracy może wpływać na treść regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy, jak również może stanowić podstawę do zastosowania sankcji przewidzianych w prawie pracy za zaniżanie i zawyżanie indywidualnego wynagrodzenia za pracę.

**Słowa kluczowe:** Kodeks pracy, ocena skutków regulacji, projekt ustawy, wynagrodzenie

ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych,  
Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■  
[irena.galinskaraczy@sejm.gov.pl](mailto:irena.galinskaraczy@sejm.gov.pl) ■ <https://orcid.org/0000-0003-3586-0126>

### Przedmiot projektu

1. Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 2019, poz. 1040, ze zm.; dalej k.p.), polegającą na dodaniu:

- art. 18<sup>3f</sup> w brzmieniu: „Art. 18<sup>3f</sup> § 1. Pracodawca, publikując w dowolnej formie informację o możliwości zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy, uwzględnia w niej kwotę proponowanego wynagrodzenia brutto. § 2. W przypadku, w którym wskazuje się minimalną i maksymalną wysokość zasadniczego wynagrodzenia brutto, w informacji o możliwości zatrudnienia umieszcza się wzmiankę, że kwota ta podlega negocjacji”;

<sup>1</sup> Ocena prawnych skutków regulacji przewidzianej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy sporządzona 3 stycznia 2020 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-245/19.

- w art. 281 „Kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu: 1) zawiera umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, [...] – podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł” pkt 8 w brzmieniu: „nie zawarł w<sup>2</sup> informacji wymaganych, zgodnie z art. 18<sup>3f</sup> albo zawiera stosunek pracy za wynagrodzeniem mniejszym, niż przewidziane w opublikowanej informacji o możliwości zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy”.

Projektowana nowelizacja (zgodnie z art. 2) miałaaby wejść w życie 30 lipca 2020 r.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu celem wprowadzenia wskazanych zmian jest „zobowiązanie pracodawców do przedstawiania w publikowanych przez nich ofertach zatrudnienia proponowanego wynagrodzenia, które planują zaproponować aplikującym na dane stanowisko kandydatom”. W ocenie projektodawców zmiany te będą korzystne zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców z następujących względów:

- nastąpi zmniejszenie ryzyka dyskryminacji płacowej (wobec kandydatów i pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy);
- zostanie wypełniona „luka płacowa” poprzez uświadomienie kandydatom do pracy, że mogą negocjować warunki płacowe;
- poprawi się wydajność procesów rekrutacyjnych;
- zwiększy się świadomość i racjonalność wyborów zawodowych dokonywanych przez pracowników;
- nastąpi zwiększenie mobilności pracowników na rynku pracy.

Jednocześnie projektodawcy zakładają, że nowelizacja „pomoże realizować rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r.” (Dz.U. poz. 1747).

2. W projekcie powtórzono (z niewielkimi modyfikacjami redakcyjnymi) treść poselskiego przedłożenia, które zostało wniesione w poprzedniej kadencji Sejmu (projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, druk sejmowy nr 2830), pomijając w art. 18<sup>3f</sup> treść § 3 (w brzmieniu: „§ 3. Proponowana minimalna kwota zasadniczego wynagrodzenia, nie może być mniejsza niż minimalne wynagrodzenie za pracę”).

Przedłożenie to stało się przedmiotem analizy dokonanej przez Biuro Analiz Sejmowych w ramach *Oceny prawnych skutków regulacji przewidzianej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk sejmowy nr 2830)*, sporządzonej 24 września 2018 r. (BAS-WAP-2097/18). Opinie o tym projekcie przedstawiły również następujące podmioty: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Główny Inspektor Pracy, prezydent Konfederacji Lewiatan oraz Komisja Krajowa Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego „Solidarność”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Treść wymaga korekty (zbędne wydaje się użycie przyimka „w”).

<sup>3</sup> Opinie te zostały zamieszczone na stronie internetowej Sejmu jako załączniki do druku 2830.

## Adresat projektu

Zakresem podmiotowym nowelizacji byłiby objęci wszyscy pracodawcy i pracownicy, do których znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu pracy.

## Ocena skutków prawnych przyjęcia projektu

1. Zmiany Kodeksu pracy zaproponowane w projekcie będą wpływać na sytuację prawną pracodawców i pracowników, co może mieć znaczenie z punktu widzenia kondycji rynku pracy.

Wprowadzenie obowiązku podawania przez pracodawców w ofertach pracy kwoty wynagrodzenia brutto lub minimalnej i maksymalnej wysokości wynagrodzenia oraz sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku będzie jednakże w zamysle projektodawców korzystne przede wszystkim dla pracowników i kandydatów do pracy. Wniosek taki wynika z tego, że zdecydowana większość argumentów podanych w uzasadnieniu projektu wskazuje na korzyści po stronie zatrudnianych.

W uzasadnieniu projektu (poza wskazaniem pozytywnego wpływu proponowanych rozwiązań na wydajność procesu rekrutacji) nie przedstawiono argumentów, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie pozytywnego wpływu na sytuację pracodawców. Nie omówiono również kwestii związanych z oddziaływaniem na konkurencyjność przedsiębiorców (w uzasadnieniu mowa jedynie o tym, że „nakładany obowiązek nie wpłynie znacząco na działalność mikroprzedsiębiorców i nie będzie dla nich dużym obciążeniem generującym koszty”) oraz nie odniesiono się do aspektów związanych z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa (w tym do wprowadzania przez pracodawców tzw. klauzul poufności czy „tajności” wynagrodzeń pracowniczych). Jednocześnie nie pokazano, w jaki sposób proponowana ustawa „dodatkowo znacząco zwiększy mobilność pracowników na rynku pracy”.

2. W związku z rezygnacją z treści przepisu (zawartego w proponowanym art. 18<sup>3f</sup> k.p. w poprzedniej wersji projektu, w brzmieniu: „§ 3. Proponowana minimalna kwota zasadniczego wynagrodzenia, nie może być mniejsza niż minimalne wynagrodzenie za pracę”) niejasne staje się założenie projektodawców co do realizacji przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz.U. poz. 1747)<sup>4</sup>.

3. W odróżnieniu od propozycji zawartej w projekcie przedłożonym w poprzedniej kadencji Sejmu (druk sejmowy nr 2830) określenie „proponowane

<sup>4</sup> Od 1 stycznia 2020 r. obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz.U. poz. 1778).

zasadnicze wynagrodzenie brutto” zastąpiono określeniem „proponowane wynagrodzenie brutto”. Jest to rozwiązanie korzystniejsze m.in. z punktu widzenia praktycznego stosowania prawa, ale w dalszym ciągu można mieć wątpliwości wynikające z tego, że w Kodeksie pracy nie ma definicji pojęcia „wynagrodzenia za pracę”, a samo wynagrodzenie może składać się z wielu składników (w tym elementów o charakterze niestałym – typu premia) i może być wypłacane w oparciu o różne systemy (np. prowizyjny, akordowy lub w ramach stawki godzinowej).

4. Analizując proponowaną zmianę Kodeksu pracy, można również przewidywać, że wpłynie ona pośrednio na tworzenie i korektę obowiązujących regulaminów i układów zbiorowych w tym sensie, że pracodawcy będą zainteresowani wprowadzeniem przepisów określających w sposób dla nich korzystny wynagrodzenie, o którym mowa w proponowanym art. 18<sup>3f</sup> § 1 i 2 k.p. (stosując np. tzw. widełki płacowe, które mogą być bardzo szerokie i przewidywać kilkutysięczną różnicę między minimalnym i maksymalnym wynagrodzeniem na danym stanowisku).

W Kodeksie pracy wprowadzono (w art. 78 § 1)<sup>5</sup> bardzo ogólne kryteria ustalania wysokości wynagrodzenia, cedując obowiązki w tym zakresie na podmioty tworzące omawiane źródła prawa pracy (art. 78 § 2 k.p.). Artykuł 78 § 2 k.p. stanowi: „W celu określenia wynagrodzenia za pracę ustala się, w trybie przewidzianym w art. 77<sup>1</sup>–77<sup>3</sup>, wysokość oraz zasady przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, a także innych (dodatkových) składników wynagrodzenia, jeżeli zostały one przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy”. Artykuł 77<sup>1</sup> k.p.<sup>6</sup> odnosi się do układów zbiorowych pracy, art. 77<sup>2</sup> k.p.<sup>7</sup> zaś do regulaminów wynagradzania.

<sup>5</sup> „Art. 78. § 1. Wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy”.

<sup>6</sup> „Art. 77<sup>1</sup>. Warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą ustalają układy zbiorowe pracy, zgodnie z przepisami działu jedenastego, z zastrzeżeniem przepisów art. 77<sup>2</sup>–77<sup>5</sup>”.

<sup>7</sup> „Art. 77<sup>2</sup>. § 1. Pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy odpowiadającym wymaganiom określonym w § 3, ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania. § 1<sup>1</sup>. Pracodawca zatrudniający mniej niż 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy odpowiadającym wymaganiom określonym w § 3, może ustalić warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania. § 1<sup>2</sup>. Pracodawca zatrudniający co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy odpowiadającym wymaganiom określonym w § 3, ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania, jeżeli zakładowa organizacja związkowa wystąpi z wnioskiem o jego ustalenie. [...]”.

Obiektywne kryteria ustalania wysokości indywidualnego wynagrodzenia to te, które zostały określone w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie wynagradzania (czyli w ramach wewnętrznych przepisów płacowych, zwanych autonomicznymi źródłami prawa pracy) oraz odpowiadają regułom wynikającym z art. 78 § 1 k.p. i podstawowym zasadom prawa pracy w zakresie równości praw pracowników oraz ich niedyskryminacji (art. 11<sup>2</sup>, 11<sup>3</sup> i 18<sup>3a</sup>–18<sup>3c</sup> k.p.), a także gwarantują prawo pracownika do godziwego wynagrodzenia (art. 13 k.p.<sup>8</sup>).

5. Wprowadzenie proponowanych przepisów może mieć wpływ na przestrzeganie wskazanych w Kodeksie pracy zasad wynagradzania oraz zasad ustalanych w wewnętrznych przepisach płacowych, czyli regulaminach wynagradzania oraz układach zbiorowych.

Projekt może przyczynić się do sięgania przez pracowników i organizacje ich reprezentujące do środków prawnych, jakie zostały obecnie przewidziane w prawie pracy, w sytuacji, kiedy wynagrodzenie indywidualne zaproponowane przez pracodawcę i ostatecznie przyjęte przez kandydata do pracy w ramach zawartej umowy o pracę (lub stosunku pracy zawartego na innej podstawie niż umowa o pracę) będzie różnić się od stawek przyjętych w autonomicznych źródłach prawa pracy.

W aktualnym stanie prawnym pracodawca, przyznając pracownikom inne stawki wynagrodzeń zasadniczych niż te określone w regulaminie wynagradzania czy układzie zbiorowym, może narazić się na zarzut nierównego traktowania, a nawet dyskryminacji. Pokrzywdzony pracownik, wobec którego pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę.

W zależności od okoliczności pracodawca może narazić się również na zarzut, że wprowadzony regulamin wynagradzania nie ma normatywnego charakteru (ze względu na fakt, że w praktyce nie jest przestrzegany, gdyż np. większość pracowników jest wynagradzana stawkami innymi od tych ustalonych w regulaminie). W związku z tym możliwa jest sytuacja, że Państwowa Inspekcja Pracy (dalej: PIP) zakwestionuje wysokość wynagrodzeń niektórych pracowników i zobowiąże pracodawcę do ich podwyższenia do stawek zgodnych z np. regulaminem wynagradzania (np. gdy większość pracowników jest wynagradzana stawkami z regulaminu, natomiast kilku pracowników jest wynagradzanych stawkami niższymi niż te, które przewidziano w regulaminie dla ich stanowisk pracy). Przyznanie pracownikom niższej stawki wynagrodzenia niż określona

<sup>8</sup> „Art. 13. Pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę”. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 sierpnia 2010 r., II PK 50/10, LEX nr 707421, uznał, że z prawa do godziwego wynagrodzenia (art. 13 k.p.) pracownik nie może wywodzić roszczenia o podwyższenie wynagrodzenia za pracę, poza żądaniem jego wyrównania do poziomu wynagrodzenia minimalnego.

dla danego stanowiska w regulaminie wynagradzania PIP może uznać za bezpodstawne zniżenie wynagrodzenia. Jest to wykroczenie przeciwko prawom pracownika, za które grozi kara grzywny<sup>9</sup>.

Przyznanie pracownikowi niższej stawki niż określona dla zajmowanego przez niego stanowiska w regulaminie – oprócz sankcji ze strony PIP – może skutkować roszczeniem pracownika o wyrównanie wynagrodzenia (pracownik może dochodzić wyrównania z „pomocą PIP” lub samodzielnie, składając pozew w sądzie)<sup>10</sup>.

Wynagrodzenie wyższe niż określone w regulaminie może być również ocenione jako podstawa do nadużyć w zakresie świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub jako naruszające zasadę godziwości wynagrodzeń (zwłaszcza u pracodawców ze sfery budżetowej). Wynagrodzenie wyższe niż określone w regulaminie może być zakwestionowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako podstawa do „świadomego osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści z systemu ubezpieczeń społecznych kosztem innych uczestników tego systemu”<sup>11</sup>.

## Podsumowanie

Proponowane przepisy będą kształtować sytuację prawną pracowników (i kandydatów do pracy w charakterze pracownika) oraz pracodawców, przy czym niektóre ze skutków prawnych nie zostały w wystarczającym stopniu wyjaśnione w uzasadnieniu projektu.

Projektowana zmiana Kodeksu pracy może wpływać na treść regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy, jak również może stanowić podstawę do zastosowania sankcji przewidzianych w prawie pracy za zniżanie i zawyżanie indywidualnego wynagrodzenia za pracę w kontekście zasad wskazanych w niniejszej opinii.

<sup>9</sup> Art. 282 § 1 pkt 1 k.p.: „Kto, wbrew obowiązkowi: 1) nie wypłaca w ustalonym terminie wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia przysługującego pracownikowi albo uprawnionemu do tego świadczenia członkowi rodziny pracownika, wysokość tego wynagrodzenia lub świadczenia bezpodstawnie obniża albo dokonuje bezpodstawnych potrąceń [...]”.

<sup>10</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 1981 r., I PZP 6/81, OSNC 1981/11/210: „Jeżeli umowa o pracę określa zasadnicze wynagrodzenie o pracę pracownika w wysokości niższej od wynagrodzenia, jakie pracownik ten otrzymywałby przy zastosowaniu właściwego przepisu płacowego, pracownikowi przysługuje roszczenie o różnicę wynagrodzenia za okres nieprzedawniony także wówczas, gdy inne składniki wynagrodzenia określono w umowie powyżej minimalnych stawek zgodnie z przepisami płacowymi”.

<sup>11</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2005 r., sygn. akt III UK 89/05, OSNAPiUS 2006/11-12/192.