https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2021.09 nr 1(69) 2021 ▪ s. 135–144 ZESZYTY PRAWNICZE BAS Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Dorota Dzienisiuk

Ocena skutków prawnych regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy[1]

Assessment of the legal effects of the Deputies' Bill amending the Act – Labour Code

The suggested amendment to the Labour Code aims to introduce a provision obliging employers to include periods of non-agricultural activity in the periods on which employee benefits or rights depend. The provision is to be placed in the chapter declaring fundamental principles of labour law. The author states that there is no systemic justification for including this type of norm among the basic principles of labour law, without taking into account the currently used differentiation of the position of employees in specific situations. In her opinion, the proposed regulation raises doubts from the perspective of the constitutional principle of equality, especially in the context of adequacy and proportionality to the assumed goal.

Keywords: Labour Code, labour law, bill

Proponowana nowelizacja Kodeksu pracy ma służyć wprowadzeniu przepisu zobowiązującego pracodawców do wliczania okresów prowadzenia pozarolniczej działalności do okresów, od których zależą świadczenia lub uprawnienia pracownicze. Umieszcza go w rozdziale poświęconym podstawowym zasadom prawa pracy. Autorka stwierdza, że nie ma systemowego uzasadnienia, żeby tego rodzaju normę umieścić pośród podstawowych zasad prawa pracy, bez uwzględnienia stosowanego obecnie różnicowania pozycji pracowników w poszczególnych sytuacjach. Jej zdaniem proponowana regulacja budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, szczególnie co do adekwatności i proporcjonalności do założonego celu.

Słowa kluczowe: Kodeks pracy, prawo pracy, projekt ustawy

Doktor hab. nauk prawnych ▪
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ubezpieczeń, WARSZAWA, POLSKA ▪
d.dzienisiuk@wpia.uw.edu.pl ▪ https://orcid.org/0000-0002-0543-9114

Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny jest regulacja zawarta w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (dalej: projekt). Ocena uwzględnia stan prawny na dzień jej opracowania. W szczególności odnosi się do następujących aktów prawnych:

[1] *Ocena skutków prawnych regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy* sporządzona 22 grudnia 2020 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-2763/20.

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320; dalej: Kodeks pracy lub k.p.,
- ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 266, ze zm.; dalej: u.s.u.s.,
- ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1969; dalej: ustawa o zwolnieniach grupowych,
- ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1409; dalej: u.p.z.,
- ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1282, ze zm.; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych,
- ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1292, ze zm.; dalej: Prawo przedsiębiorców,
- ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19, Dz.U. poz. 1068; dalej: ustawa o dodatku solidarnościowym,
- rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. poz. 936, ze zm.

Zakres proponowanych zmian

Celem projektu jest wprowadzenie do Kodeksu pracy przepisu w brzmieniu: „Art. 11^4. Pracodawca jest obowiązany wliczać do okresów, od których zależą świadczenia lub uprawnienia pracownika również poprzednio zakończone okresy prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych lub współpracy przy wykonywaniu tej działalności, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia społeczne".

Tego rodzaju zmiana miałaby szeroki zakres oddziaływania, wykraczający poza stosowanie przepisów Kodeksu pracy.

Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja zawarta w projekcie

Regulacja będzie oddziaływać na pracodawców i pracowników. Pośrednio ograniczałaby swobodę negocjacyjną związków zawodowych i organizacji pracodawców. Wpływając na sposób obliczania wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej, wywołałaby również dodatkowe obciążenie budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Uwagi szczegółowe

Projekt dotyczy zmiany aktu prawnego rangi kodeksu, czyli aktu o szerokim zakresie stosowania i złożonej strukturze. Kodeks pracy ma podstawowe znaczenie dla całej gałęzi prawa z punktu widzenia zapewnienia spójności jej regulacji. Tego rodzaju zmiana wymaga zatem wnikliwego rozważenia, co wiąże się z koniecznością zastosowania szczególnej procedury przewidzianej w regulaminie Sejmu dla postępowania z projektami kodeksów (art. 87 i n. regulaminu Sejmu).

Proponuje się umieszczenie projektowanego przepisu w dziale pierwszym w rozdziale II „Podstawowe zasady prawa pracy". Z uzasadnienia projektu wynika, że taka propozycja ma na celu realizację funkcji o charakterze wytycznych legislacyjnych, „gdyż prawo pracy regulujące status prawny danej grupy pracowników, np. pracowników samorządowych, powinno rozwijać się zgodnie z zasadami prawa pracy wyrażonymi w Kodeksie pracy". Dlatego też na wstępie w stosunku do projektu należy przedstawić uwagi o charakterze systemowym i rozważyć przydatność tego rodzaju ogólnego postanowienia dotyczącego instytucji prawnej o złożonych funkcjach i wiążącej się z wieloma zróżnicowanymi przepisami.

Obecnie sposób liczenia okresu zatrudnienia jest regulowany w przepisach szczegółowych, w zależności od celu, jakiemu ma służyć. Sposób liczenia okresu zatrudnienia jest bowiem nierozerwalnie związany z funkcją uprawnienia, które zależy od osiągnięcia stażu określonej długości i określonego rodzaju. Przez określenie sposobu liczenia stażu pracy można oddziaływać na postawy obywateli[2]. Niektóre uprawnienia związane ze stażem pracy mają charakter powszechny, a inne przysługują tylko niektórym grupom pracowników. Przede wszystkim jednak nie ma powszechnej normy, że uprawnienia pracownicze mają być co do zasady uzależnione od stażu pracy. Zależność taka występuje jedynie w odniesieniu do niektórych uprawnień przewidzianych w Kodeksie pracy lub w ustawach odrębnych. Skoro nie jest wyrażona ogólna reguła (szczególnie jako podstawowa zasada prawa pracy), że uprawnienia pracownicze zależą od długości jakichkolwiek okresów, w tym zatrudnienia, to nie wydaje się zasadne wprowadzanie, bardziej szczegółowego, nakazu wliczania okresów określonej aktywności, rodzajowo znacząco odmiennej od zatrudnienia, do okresów uwzględnianych w poszczególnych sytuacjach. Tym bardziej nie wydaje się usprawiedliwione traktowanie takiego nakazu jako podstawowej zasady prawa pracy.

Z powyższych względów, jeśli do Kodeksu pracy miałby być wprowadzony nakaz wliczania do okresów determinujących uprawnienia pracownicze okresów prowadzenia działalności pozarolniczej, właściwszym umiejscowieniem takiego przepisu wydaje się dział czwarty „Obowiązki pracodawcy i pracownika", w szczególności rozdział I „Obowiązki pracodawcy". Odpowiadałoby to nawet

[2] L. Florek, *Staż pracy*, Warszawa 1980, s. 3.

zaprojektowanemu brzmieniu proponowanego przepisu. Jednak przy takim ujęciu wyraźnie widać, że w Kodeksie pracy obowiązkom pracodawcy (rozdział I) odpowiadają obowiązki pracownika (rozdział II), skonkretyzowane co do rozmiaru i sposobu wykonywania pracy. Tymczasem osoby prowadzące pozarolniczą działalność, jak wskazano w uzasadnieniu projektu, mogą wykonywać rozmaitego rodzaju działalność, niesprecyzowaną co do jej rozmiaru, w warunkach braku podporządkowania.

Uwzględnienie tak wyraźnie innego rodzaju aktywności w okresie determinującym uprawnienia związane ze stosunkiem pracy może prowadzić do jednakowego traktowania podmiotów różnych, co wymaga dokładniejszego rozważenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09[3], stwierdził: „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych". Uzasadnienie nowej regulacji powinno zatem odpowiadać wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przy ocenie należy wziąć pod uwagę założony przez projektodawców bardzo szeroki zakres oddziaływania proponowanej zmiany. Wydaje się, że nie jest wystarczającym argumentem postrzeganie regulacji dotyczących okresu zatrudnienia jako krzywdzących przez osoby zainteresowane.

W projekcie wskazano, że przy obliczaniu okresów miałyby być uwzględniane „poprzednio zakończone okresy prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych lub współpracy przy wykonywaniu tej działalności, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia społeczne". Skoro świadczenia i uprawnienia pracownicze nie są uzależnione od opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, wydaje się, że powiązanie prowadzenia działalności i opłacania składek występujące w projekcie ma służyć jedynie celom dowodowym. Stosunkowo łatwo jest wykazać, że za dany okres zostały odprowadzone składki na ubezpieczenia społeczne.

Należy jednak podnieść, że takie ujęcie, może, prawdopodobnie wbrew intencjom projektodawców, wyeliminować część okresów prowadzenia działalności pozarolniczej przez niektóre osoby; na przykład, jeżeli z przepisów o zbiegu tytułów ubezpieczeń społecznych wynikało, że składki musiały lub mogły być wtedy opłacane z innego współwystępującego tytułu ubezpieczeń społecznych, takiego jak zasiłek macierzyński (art. 9 ust. 1c u.s.u.s.), umowa-zlecenia lub umowa o świadczenie usług albo status duchownego (art. 9 ust. 2 u.s.u.s.). Sama kategoria osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą jest zróżnicowana i nie wydaje się słuszne jednakowe traktowanie twórcy, artysty lub architekta wykonu-

[3] OTK-A ZU 2011, nr 3, poz. 25.

jącego wolny zawód i wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, którego aktywność mogła się ograniczyć do wniesienia wkładu. Na podstawie art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców przedsiębiorca nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego pracował wcześniej. Ponadto podstawa wymiaru składek, a więc i wysokość składek, jest zróżnicowana i uzależniona od deklaracji osób prowadzących pozarolniczą działalność (zob. art. 18 ust. 8, art. 18a i art. 18c u.s.u.s.).

W związku z tym należy zaznaczyć, że zasiłek dla bezrobotnych, przywoływany w uzasadnieniu jako argument na rzecz proponowanego rozwiązania, przysługuje bezrobotnemu, jeżeli przez wskazany okres „opłacał składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy, z zastrzeżeniem art. 104b ust. 2, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę" (art. 71 ust. 1 lit. d u.p.z.). To uprawnienie nie jest więc uzależnione od jakiegokolwiek opłacania składek, lecz od opłacania składek w określonej wysokości (wskazany w art. 104b ust. 2 dotyczy osób w wieku co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn).

Natomiast na podstawie art. 86 ust. 1 u.p.z. w zakresie uprawnień pracowniczych do okresów pracy w Rzeczypospolitej Polskiej są zaliczane udokumentowane okresy zatrudnienia, przebyte za granicą u pracodawcy zagranicznego. Jest więc zachowana tożsamość zaliczanych okresów jako okresów zatrudnienia.

Zgodnie z art. 79 u.p.z. okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych (i stypendium na podstawie wskazanych przepisów) wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych (ust. 1), ale okresów pobierania zasiłku (i stypendium) nie wlicza się jednak do (ust. 2):

- okresów wymaganych do nabycia prawa oraz ustalania wysokości i okresu pobierania zasiłku,
- okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego,
- stażu pracy określonego w odrębnych przepisach, wymaganego do wykonywania niektórych zawodów.

Szczególnie pkt 2 i 3 wskazują na potrzebę dostosowywania zakresu wliczania rozmaitych okresów do celu, w jakim dokonuje się tej operacji (zob. także art. 79 ust. 3 u.p.z.). Potwierdzają to inne przepisy przewidujące wliczanie okresu pobierania określonego świadczenia do okresu, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Na przykład zgodnie z art. 3 ust. 10 ustawy o dodatku solidarnościowym okres pobierania dodatku solidarnościowego wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych. Okresów pobierania dodatku solidarnościowego nie wlicza się jednak do:

- okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego,
- stażu pracy określonego w odrębnych przepisach, wymaganego do wykonywania niektórych zawodów.

W bardzo szerokiej formule proponowanego w projekcie przepisu nie przewidziano żadnych wyjątków. Tymczasem w prawie pracy uwzględnianie okresów zatrudnienia i innej aktywności pełni złożone funkcje. Tego rodzaju zależności są formułowane w różnym trybie (ustawowym lub w drodze negocjacji zbiorowych), w różnym brzmieniu, w przepisach szczegółowych dotyczących poszczególnych zagadnień.

W przepisach Kodeksu pracy występuje podział na okres zatrudnienia u danego pracodawcy, czyli tzw. zakładowy staż pracy, oraz okres jakiegokolwiek zatrudnienia, do którego są wliczane niekiedy inne okresy, czyli tzw. ogólny staż pracy.

W szczególności w niektórych przypadkach wyraźnym celem ustawodawcy jest powiązanie sytuacji pracownika z okresem pracy u danego pracodawcy. Przede wszystkim dotyczy to rozwiązywania stosunków pracy. W art. 36 § 1 k.p. długość okresu wypowiedzenia została uzależniona od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy, a dodatkowo w art. 36 § 1^1 k.p. bardzo wąsko są określone warunki wliczania innego okresu – zatrudnienia u poprzednika prawnego obecnego pracodawcy. W art. 53 § 1 pkt 1 k.p. od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy zależy długość okresu uprawniającego do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Na podstawie art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych od takiego właśnie okresu zależy wysokość odprawy przysługującej w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Wyraźną intencją takich przepisów jest obciążanie pracodawcy jedynie takimi obowiązkami, które bezpośrednio wiążą się z prowadzonym przez niego zakładem pracy. Wprowadzenie projektowanego przepisu wywoływałoby wątpliwości interpretacyjne na tym tle. Wydaje się jednak, że ze względu na jego ogólny charakter nie miałby on zastosowania do tego rodzaju przepisów, jako szczególnych, ustalających wyraźnie dodatkowe zastrzeżenie zatrudnienia u danego pracodawcy.

Odmienne założenie przyjęto w przepisach, które nie ograniczają się ściśle do określenia relacji pracodawcy i pracownika, ale mają silny wymiar socjalny, jak w przypadku urlopu wychowawczego uzależnionego od zatrudnienia przez 6 miesięcy. Do sześciomiesięcznego okresu zatrudnienia wlicza się poprzednie okresy zatrudnienia (art. 186 § 1 zdanie drugie k.p.). Warunek ten wydaje się stosunkowo łatwy do spełnienia i zapobiega podjęciu zatrudnienia jedynie w celu skorzystania z uprawnień związanych z urlopem wychowawczym.

Szczególnie złożone jest uzależnienie wymiaru urlopu wypoczynkowego od okresu zatrudnienia oraz innych okresów wskazanych przez ustawodawcę. Te inne wskazywane przez ustawodawcę okresy są wyjątkowo liczne i zróżnicowane. Zwykle jednak mają swoją długą tradycję i uzasadnienie, np. okresy nauki

jako przygotowania do wykonywania pracy i żeby zgodnie z zasadą powszechności i równości uprawnień urlopowych umożliwić jednakowo długi wypoczynek osobom w tym samym wieku, niezależnie od tego, czy pracowały, czy przygotowywały się do podjęcia pracy w rytmie i rozmiarze narzuconym przepisami o systemie oświaty lub o szkolnictwie wyższym. Z punktu widzenia celu urlopu wypoczynkowego, jakim jest regeneracja sił do pracy, występuje bowiem istotna różnica jakościowa między zatrudnieniem w warunkach podporządkowania a pracą na własny rachunek, która wiąże się z decydowaniem o własnym rytmie pracy, w tym na ile ma on być wymuszony warunkami rynkowymi. Wobec różnorodności uwzględnianych okresów wydaje się, że rozszerzenie ich katalogu jest uzależnione od celu, jaki zamierza osiągnąć ustawodawca. Uwzględnianie wszelkich okresów prowadzenia pozarolniczej działalności byłoby znacznym rozszerzeniem w stosunku do obecnego stanu prawnego. Wymaga przede wszystkim rozważenia, czy nie powinny być również uwzględniane także inne okresy, np. wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, jak umowa-zlecenia lub umowa o świadczenie usług. Wykazują one więcej podobieństw do stosunków pracy (wskazówki zleceniodawcy) niż pozarolnicza działalność na własny rachunek.

Poważne wątpliwości wywołuje ten fragment proponowanego przepisu, który odnosi się do „świadczeń": „Pracodawca jest obowiązany wliczać do okresów, od których zależą świadczenia lub uprawnienia pracownika…". Wydaje się, że występuje tu niespójność z przyjętymi w Kodeksie pracy zasadami ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę i „innych świadczeń" (dział trzeci Kodeksu pracy zatytułowany „Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia", w szczególności jego rozdział I zatytułowany „Ustalanie wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą"). Zgodnie z art. 77^1 k.p. warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą ustalają układy zbiorowe pracy, z wyjątkami dotyczącymi ustalania ich w regulaminie wynagradzania oraz sfery budżetowej.

Układy zbiorowe pracy są zawierane przez pracodawców ze związkami zawodowymi (art. 241^{14} i art. 241^{23} k.p.). Jeżeli u danego pracodawcy działa zakładowa organizacja związkowa, pracodawca uzgadnia z nią regulamin wynagradzania (art. 77^2 § 4 zdanie drugie k.p.). Zgodnie z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Ze względu na te ramy prawne kształtowanie zasad wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą jest ważnym elementem swobody układowej. Swoboda ta obejmuje ustalanie poszczególnych składników wynagrodzenia, warunków ich przyznawania oraz wskazywania ich wysokości. Musi się ona mieścić w granicach prawa, w tym zasady niedyskryminowania pracowników. W zakresie zasady niedyskryminowania pracowników uzasadnione jest odmienne traktowanie pra-

cowników ze względu na wiek z zastosowaniem kryterium stażu pracy przy ustalaniu warunków zatrudniania i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, jeżeli dane działanie jest proporcjonalne do osiągnięcia zgodnego z prawem celu różnicowania sytuacji pracownika (art. 18^{3b} § 2 pkt 4 k.p.).

Pewne granice, chroniące różne kategorie pracowników, są dla negocjacji zbiorowych ustalone. Ustawodawca respektuje wynik negocjacji w zakresie kształtowania danin publicznych, np. wyłączenie nagród jubileuszowych, o których mowa w uzasadnieniu projektu, i niektórych innych świadczeń z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne[4] i niektórych świadczeń z podstawy opodatkowania[5].

Wprowadzenie projektowanej regulacji spowoduje dalsze ograniczenie pracodawców i ich organizacji oraz związków zawodowych w zakresie prowadzonych negocjacji i utrudni oddziaływanie wprowadzanymi postanowieniami płacowymi i dotyczącymi innych świadczeń na postawy pracowników i politykę zatrudnienia w zakładzie pracy. Negocjacje zbiorowe są ważnym elementem społecznej gospodarki rynkowej, a na podstawie art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Proponowane rozwiązanie ogranicza również, w imię ochrony interesów części pracowników, swobodę działalności gospodarczej podmiotów będących pracodawcami. Na podstawie art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustawodawca powinien zatem rozważyć, czy interes publiczny uzasadnia narzucenie podmiotom gospodarującym sposobu przyznawania uprawnień pracowniczych w uzależnieniu od okoliczności, które nie są związane z prowadzonym przez te podmioty zakładem pracy (przedsiębiorstwem). Chodzi o uzasadnienie rozwiązania, w którym pracodawca prowadzący działalność przy pomocy pracowników ma obowiązek uwzględniania okresów prowadzenia w przeszłości analogicznej działalności przez jego obecnych pracowników, którzy wówczas również pracowali na własny rachunek. Konsekwencje tego rodzaju aktywności gospodarczej mają obciążyć inne podmioty gospodarujące.

Uzasadnienie projektu w kilku miejscach odnosi się do uprawnień przysługujących urzędnikom samorządowym i państwowym. Zgodnie z art. 77^3 § 1 k.p.

---

[4] Zob. np. § 2 pkt 1 i 24–27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, t.j. Dz.U. 2015, poz. 2236.

[5] Zob. np. art. 21 ust. 1 pkt 3 i 18 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1426, ze zm.

warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy, określi, w drodze rozporządzenia – w zakresie niezastrzeżonym w innych ustawach do właściwości innych organów – minister właściwy do spraw pracy na wniosek właściwego ministra.

W zakresie kształtowania świadczeń i uprawnień pracowniczych finansowanych ze środków publicznych występują więc nieco odmienne ramy prawne niż w zakresie działalności gospodarczej. Zachowane muszą być zasady równości i autonomii partnerów społecznych oraz powinny być stosowane normy właściwe dla wydatkowania środków publicznych. Jednak w sferze decyzji ustawodawcy leży uznanie, czy w zakresie uwzględnianych okresów działalność gospodarcza jest adekwatna dla osiągnięcia założonego celu. Na przykład w art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych przewidziano, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone dla pracowników samorządowych oraz dodatkowo, między innymi, posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. Można zwrócić uwagę, że jest tu dodatkowy warunek dotyczący rodzaju wykonywanej działalności. Postanowienie to znajduje rozwinięcie w przepisach płacowych – w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Jak na razie jednak tego rodzaju postanowienia zdają się mieć charakter odosobniony, co podkreśla wagę zmiany proponowanej w projekcie.

Podsumowanie

Proponowana w projekcie zmiana stanowiłaby ingerencję w wyrażone w Konstytucji RP zasady wolności działalności gospodarczej, autonomii partnerów społecznych oraz społecznej gospodarki rynkowej. Wymaga to rozważania wagi interesu publicznego, który uzasadniałby taką ingerencję. Jednocześnie wydaje się, że wprowadzenie projektowanego przepisu powodowałoby jednakowe traktowanie podmiotów różnych (zatrudnionych wykonujących pracę podporządkowaną oraz prowadzących własną działalność we własnym imieniu i na własny rachunek). Występuje zatem ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Tym bardziej że obecnie obowiązujące przepisy prawa pracy nie posługują się jednolitą ogólną formułą wskazującą, jakie okresy są uwzględniane. Na przykład, nie występuje ogólny nakaz uwzględniania jednakowych rodzajowo okresów wykonywania pracy w ramach stosunku pracy w innych zakładach pracy lub zbliżonych rodzajowo okresów wykonywania umów cywilnoprawnych. Szczególne

wątpliwości dotyczą tego, czy szeroko sformułowany w projekcie przepis spełniłby konstytucyjny wymóg proporcjonalności. Właściwsze mogłoby być kontynuowanie dotychczasowej praktyki wskazywania, jakie okresy powinny być uwzględniane w okresie zatrudnienia ustanowionym jako wymóg dla poszczególnych instytucji prawnych w kontekście stawianych im celów.

W zakresie zatrudnienia w sferze publicznej ustawodawca odpowiada za kształtowanie polityki zatrudnienia oraz zasad wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą. Należy jednak rozważyć, czy również w tym zakresie właściwszą metodą nie byłoby wprowadzanie stosownej regulacji do przepisów dotyczących zatrudniania i wynagradzania obejmujących poszczególne grupy pracowników sfery budżetowej. Pozwalałoby to zachować kontrolę, czy każdorazowo jest ona adekwatna i proporcjonalna do zamierzonego celu.

Bibliografia

Florek L., *Staż pracy*, Warszawa 1980.