

Piotr Russel

Ocena skutków regulacji zawartych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy¹

Regulatory impact assessment of the Deputies' Bill amending the Labour Code

According to the author, the proposed solutions should be considered in conjunction with other provisions which, within the current legal framework, in many areas favour people who conduct non-agricultural activities versus employees. Otherwise, they could be perceived as increasing an unequal treatment of these groups. In his opinion, the financial effects of the proposed regulations are difficult to estimate. Nevertheless, a slight increase in employers' expenses may be expected due to the increased seniority bonuses and the need for accelerated payments of jubilee awards.

Keywords: regulatory impact assessment, Labour Code, non-agricultural activity, bill

W opinii autora proponowane rozwiązania powinny być rozpatrywane łącznie z innymi przepisami, które w obecnym stanie prawnym w wielu obszarach uprzywilejowują osoby prowadzące pozarolniczą działalność w porównaniu z sytuacją pracowników. W przeciwnym wypadku mogłyby być one odbierane jako zwiększające nierówne traktowanie obu grup podmiotów. Skutki finansowe projektowanej regulacji są, zdaniem autora, trudne do oszacowania. Niemniej można oczekiwać nieznaczного wzrostu wydatków pracodawców z tytułu m.in. zwiększonych dodatków stażowych i konieczności szybszej wypłaty nagród jubileuszowych.

Słowa kluczowe: ocena skutków regulacji, Kodeks pracy, pozarolnicza działalność, projekt ustawy

Doktor nauk ekonomicznych ■
Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Zarządzania i Finansów, Instytut Finansów,
WARSZAWA, POLSKA ■
piotr.russel@sgh.waw.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-5749-8952>

Zakres przedmiotowy projektu ustawy

Projekt przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320) polegających na przyjęciu zasady, że pracodawca będzie zobowiązany wliczać do okresów, od których zależą świadczenia lub uprawnienia pracownika, również poprzednio zakończone okresy prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń

¹ Ocena skutków regulacji zawartych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy sporządzona 22 grudnia 2020 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-2763/20.

społecznych lub współpracy przy wykonywaniu tej działalności, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne (art. 1 projektu ustawy). Zgodnie z art. 2 projektowanej ustawy wymienione przepisy byłyby stosowane również do stosunków pracy nawiązanych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

Podmioty, na które oddziałuje akt

Projektowana regulacja będzie miała wpływ między innymi na:

- pracowników, którzy przed podjęciem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę prowadzili pozarolniczą działalność lub współpracowali przy wykonywaniu takiej działalności – uzyskają oni prawo zaliczania tych okresów do okresów, od których zależą świadczenia lub uprawnienia pracownika (np. przy ustaleniu wymiaru urlopu wypoczynkowego, uprawnienia do oraz wymiaru dodatku stażowego i nagrody jubileuszowej),
- pracodawców, dla których proponowane przepisy spowodowałyby pewien wzrost kosztów wynagrodzeń i innych świadczeń powiązanych ze stażem pracowników,
- budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego – można oczekiwać wzrostu wydatków związanych z przyznanymi uprawnieniami części pracowników, np. członków korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych, nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego czy pracowników instytucji kultury. Jeśli legitymują się oni prowadzeniem pozarolniczej działalności lub współpracowali przy wykonywaniu takiej działalności i odprowadzali za te okresy składki na ubezpieczenie społeczne, pracodawcy będą musieli zaliczyć im te okresy do stażu pracy, od którego zależą różnego rodzaju świadczenia lub uprawnienia pracownicze.

Celowość wprowadzenia aktu

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że jej celem jest „wprowadzenie zmiany przewidującej wliczanie okresów prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym lub współpracy przy wykonywaniu tej działalności do okresów, od których zależą świadczenia lub uprawnienia pracownika”. Zdaniem wnioskodawców aktualne przepisy są krzywdzące dla tej grupy pracowników i należy dążyć do zrównania ich pozycji w tej kwestii z pozycją wszystkich pozostałych pracowników.

Warto jednak podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym sytuacja osób wykonujących pozarolniczą działalność w sposób zasadniczy różni się od situa-

cji pracowników. Przykładowo, w systemie ubezpieczeń społecznych wysokość płaconych składek w sposób jednoznaczny preferuje osoby prowadzące działalność (dotyczy to w szczególności osób osiągających wysokie dochody, które płacą składki w wysokości 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce², podczas gdy pracownicy są zobligowani do płacenia składek na ubezpieczenie społeczne do wysokości 250% przeciętnego wynagrodzenia). Podobnie przedstawia się sytuacja w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne – pracownik zarabiający przeciętne wynagrodzenie w wysokości 5163,93 zł³ płaci składkę zdrowotną w wysokości 401,04 zł, zaś samozatrudniony osiągający taki sam dochód – 362,34 zł⁴. Dysproporcje te zwiększają się wraz ze wzrostem dochodów, gdyż składka zdrowotna dla osób prowadzących pozarolniczą działalność jest stawką kwotową, zaś w przypadku pracowników rośnie ona proporcjonalnie ze wzrostem wynagrodzenia. Analogicznie zupełnie różna jest sytuacja w zakresie opodatkowania dochodów – osoby prowadzące pozarolniczą działalność i osiągający wysokie dochody mogą wybrać podatek liniowy ze stawką 19%, a dochody pracowników po przekroczeniu w skali roku poziomu 85 528 zł podlegają opodatkowaniu stawką 32%.

Jeśli celem projektowanej ustawy ma być zlikwidowanie pewnego nierównego traktowania osób prowadzących pozarolniczą działalność w kwestii zaliczania okresów prowadzenia pozarolniczej działalności do okresów, od których zależą określone świadczenia czy uprawnienia pracowników, to powstaje pytanie, czy równoległe nie powinny być zmienione inne przepisy dotyczące wysokości płaconych składek i podatku dochodowego, które obecnie zazwyczaj faworyzują osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Powyższa uwaga dotyczy w szczególności składek płaconych na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz wysokość płaconego podatku dochodowego.

Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów

W obecnym stanie prawnym okres prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych lub współpracy przy

² Część korzystając z różnego rodzaju preferencji płaci jeszcze niższe składki, zob. J. Cieśliński, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoswiatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2019, nr 2(58) [Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, red. A. Gryczuk, P. Russel].

³ *Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w III kwartale 2020 r.*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/roczna-podstawa-wymiaru-skladki-na-ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe-od-1999-r> [dostęp 21 grudnia 2020 r.].

⁴ <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/skladki/wysokosc-skladki-na-ubezpieczenia-spoeczne> [dostęp 21 grudnia 2020 r.].

wykonywaniu takiej działalności nie podlega wliczaniu do stażu pracy, od którego zależą świadczenia lub uprawnienia pracownika. Wnioskodawcy proponują, aby w przypadku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne okresy te były wliczane do tego stażu, a w konsekwencji traktowały je na równi z okresami zatrudnienia pracownika. Rozumiejąc intencję wnioskodawcy, warto jednak zwrócić uwagę, że sytuacja prawna pracownika i osoby wykonującej pozarolniczą działalność jest zupełnie inna i proponowane rozwiązania powinny być rozpatrywane łącznie z innymi przepisami, które w obecnym stanie prawnym w wielu obszarach uprzywilejowują osoby prowadzące pozarolniczą działalność w porównaniu z sytuacją pracowników. W przeciwnym wypadku mogłyby być one odbierane jako zwiększające nierówne traktowanie obu grup podmiotów.

Ocena kosztów i korzyści

Wśród potencjalnych korzyści wynikających z przyjęcia projektowanej ustawy należy wskazać poprawę sytuacji dochodowej pracowników, którzy wcześniej prowadzili pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracowali przy wykonywaniu takiej działalności. Jeśli udowodniliby, że w okresach tych były odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne, to okresy te byłyby zaliczane do stażu pracy, od którego zależą różnego rodzaju świadczenia lub uprawnienia pracownicze. Tak więc przyjęcie proponowanych rozwiązań w odniesieniu do tej grupy pracowników mogłoby mieć wpływ między innymi na:

- wymiar urlopu wypoczynkowego – 26 dni urlopu przysługuje, jeśli pracownik legitymuje się co najmniej 10-letnim okresem zatrudnienia; do wymaganego okresu zatrudnienia wlicza się poprzednie okresy zatrudnienia, ale okres wykonywania pozarolniczej działalności nie jest brany pod uwagę przy ustalaniu wymiaru urlopu wypoczynkowego,
- uprawnienie oraz wysokość dodatku stażowego (za wysługę lat) – dodatek ten jest elementem wynagrodzenia gratyfikującym określony staż pracy. Ten składnik pensji może wynikać z tzw. pragmatyk służbowych (w sferze budżetowej) lub z umów o pracę bądź regulacji wewnątrzzakładowych w przypadku prywatnych pracodawców⁵; w sferze budżetowej zwykle dodatek za staż pracy przysługuje w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok zatrudnienia (maksymalnie 20%), przy czym jest on wypłacany po upływie określonego okresu zatrudnienia (np. w przypadku członków korpusu cywilnego czy nauczycieli akademickich prawo do tego dodatku w wysokości 3% wynagrodzenia zasadniczego przysługuje począwszy od czwartego

⁵ https://kadry.infor.pl/kadry/wynagrodzenia/skladniki_wynagrodzenia/3594065, Dodatek-stazowy-2020-zasady-jego-przyznawania-i-naliczania.html?gclid=Cj0KCQiAifz-BRDJARIsAEElyGL [dostęp 21 grudnia 2020 r.].

roku zatrudnienia i wzrasta co roku o 1% do maksymalnego poziomu 20% po 20 latach pracy); w zależności od regulacji do okresów uprawniających do dodatku stażowego mogą być wliczane wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, ale w obecnym stanie prawnym okresy wykonywania pozarolniczej działalności nie mają wpływu na uprawnienie oraz wysokość dodatku stażowego,

- uprawnienie oraz wysokość nagród jubileuszowych z tytułu wieloletniej pracy – w aktualnym stanie prawnym przysługują one między innymi nauczycielom, pracownikom urzędów państwowych, pracownikom samorządowym, członkom korpusu służby cywilnej oraz pracownikom sektora prywatnego, jeśli ich przyznawanie zostało określone w wewnętrznych przepisach, np. regulaminach wynagradzania. Zazwyczaj przyjmuje się, że pierwsza nagroda jubileuszowa przysługuje po 20 latach pracy w wysokości 75% wynagrodzenia, zaś kolejne, w odpowiednio zwiększanej wysokości, są wypłacane co 5 lat. W powszechnie obowiązujących przepisach okres prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz pracy na podstawie umów cywilnoprawnych nie jest brany pod uwagę przy wyliczaniu stażu niezbędnego do przyznania nagrody jubileuszowej. W wyniku wprowadzenia proponowanej zmiany osoby, które udowodniłyby prowadzenie pozarolniczej działalności, a następnie wykonujące pracę na podstawie umowy o pracę mogłyby szybciej uzyskiwać prawo do pierwszej i kolejnych, wypłacanych co 5 lat, nagród jubileuszowych.

Wśród kosztów projektowanej regulacji należy wskazać przede wszystkim zwiększenie wydatków pracodawców związanych z wynagrodzeniami pracowników. Skala potencjalnego zwiększenia jest trudna do oszacowania ze względu na brak danych, ilu pracowników mogłoby skorzystać z proponowanych przepisów. Wydaje się, że w skali ogółu pracodawców skala wzrostu wydatków nie byłaby znacząca, gdyż tylko część pracowników ma za sobą doświadczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej, a spośród tej grupy pewien odsetek jest już uprawniony do maksymalnego dodatku stażowego w wysokości 20% wynagrodzenia oraz maksymalnego wymiaru urlopu wypoczynkowego wynoszącego 26 dni w roku. Proponowana zmiana wpłynie natomiast na konieczność wcześniejszej wypłaty nagród jubileuszowych, których wysokość w przypadku niektórych grup zawodowych może wynosić nawet 300–400% wynagrodzenia miesięcznego (np. 3-krotność miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników służby zdrowia po 40 latach pracy, 4-krotność po 45 latach pracy w przypadku pracowników uczelni publicznych). Można przypuszczać, że o ile proponowana zmiana nie spowoduje istotnego wzrostu kosztów ogółu pracodawców, o tyle nie można wykluczyć, iż w przypadku niektórych z nich, którzy zatrudniają znaczny odsetek osób, które wcześniej prowadziły działalność gospodarczą, taki wzrost nastąpi.

Podsumowanie – ogólna ocena projektu

- Przedmiotem projektowanej regulacji są zmiany w Kodeksie pracy, polegające na wprowadzeniu zasady, że pracodawca będzie zobowiązany 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 ubezpieczenie społeczne.
- Proponowane rozwiązania powinny być rozpatrywane łącznie z innymi przepisami, które w obecnym stanie prawnym w wielu obszarach uprzywilejowują osoby prowadzące pozarolniczą działalność w porównaniu z sytuacją pracowników (między innymi w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, opodatkowania dochodów). W przeciwnym wypadku mogłyby być one odbierane jako zwiększające nierówne traktowanie obu grup podmiotów.
- Skutki finansowe projektowanej regulacji są trudne do oszacowania. Niemniej można oczekiwać nieznacznego wzrostu wydatków pracodawców z tytułu np. zwiększonych dodatków stażowych czy konieczności szybszej wypłaty nagród jubileuszowych.

Bibliografia

- Cieślik J., *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoswiatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2019, nr 2(58) [*Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, red. A. Grycuk, P. Russel].
- https://kadry.infor.pl/kadry/wynagrodzenia/skladniki_wynagrodzenia/3594065, Dodatek-stazowy-2020-zasady-jego-przyznawania-i-naliczania.html?gclid=Cj0KCQiAifz-BRDjARIsAEelyGL.
- <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/skladki-wysokosc-skladek-na-ubezpieczenia-spoleczne>.
- Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w III kwartale 2020 r.*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/roczna-podstawa-wymiaru-skladek-na-ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe-od-1999-r>.