



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

BM-II.059.1.526.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 1986 Pań Posłanek Marzeny Anny Machałek i Marleny Magdaleny Małąg w sprawie likwidacji „umów śmieciowych”, samozatrudnienia, gwarancji pełni praw pracowniczych dla osób pracujących na rzecz platform cyfrowych, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Kodeks pracy reguluje prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Zgodnie z art. 2 k.p. pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Zapobieganiu nadużyciom ze strony pracodawców, polegającym na zawieraniu umów prawa cywilnego w sytuacjach, w których dana osoba świadczy pracę w warunkach charakterystycznych dla umowy o pracę, służą przepisy art. 22 Kodeksu pracy. Na ich podstawie zatrudnienie w warunkach, w których pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu przez niego wyznaczonym, pracodawca zaś do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem, jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Jeżeli mimo występowania tych cech zawarto umowę cywilnoprawną, to - jak wynika z art. 22 § 1¹ k.p. - takie zatrudnienie jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy. Zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 k.p. powinna zostać zawarta umowa o pracę, stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika zagrożone karą grzywny od 1000 zł do 30 000 zł (art. 281 § 1 pkt 1 k.p.).

Pojęcie „samozatrudnienia” nie występuje na gruncie Kodeksu pracy, nie zostało też jednolicie zdefiniowane innymi przepisami. Niemniej przyjąć można, że w najszerszym znaczeniu zjawisko to obejmuje praktykę współpracy między podmiotami gospodarczymi, w ramach której jednym z partnerów jest osoba fizyczna prowadząca firmę jednoosobową i osobiście wykonująca zadania (usługi) na rzecz drugiej strony umowy o współpracy. Jest to zjawisko ze sfery działalności gospodarczej (profesjonalnego obrotu gospodarczego), w ramach którego należy odnotować występowanie wielu postaci samozatrudnienia, których podłożem jest realizacja zróżnicowanych celów gospodarczych i osobistych oraz interesów stron zainteresowanych zawarciem umowy o współpracy. Działalność ta prowadzona jest na własny rachunek, własną odpowiedzialność i ryzyko.

W praktyce jednak często samozatrudnienie występuje jako alternatywa wykonywania pracy najemnej w ramach zatrudnienia pracowniczego. W tej postaci samozatrudnienia, mimo że samozatrudniony występuje jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, samozatrudnienie nie jest synonimem prowadzenia działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza polega bowiem na tym, że przedsiębiorca dobrowolnie podejmuje określony rodzaj działalności wytwórczej czy usługowej i występuje na rynku na równych prawach

z innymi podmiotami prowadzącymi taką działalność. Samozatrudniony natomiast często rozpoczyna działalność gospodarczą dlatego, że nie może podjąć lub kontynuować pracy w ramach zatrudnienia pracowniczego. Z reguły osoba samozatrudniona zakłada firmę jednoosobową, tworzoną przez kandydata do pracy lub uprzednio zwolnionego pracownika, z inicjatywy jego pracodawcy i wyłącznie w celu realizacji jego potrzeb. Charakterystyczne dla takiego samozatrudnienia jest osobiste wykonywanie pracy przez samozatrudnionego, najczęściej tych samych zadań, które były przedmiotem umowy o pracę.

W sytuacji pozornego samozatrudnienia, osoby prowadzące jednoosobowo działalność gospodarczą mogą wystąpić do sądu pracy o stwierdzenie, że łączący je stosunek prawny, mimo że formalnie jest stosunkiem pomiędzy podmiotami gospodarczymi, jest w istocie stosunkiem pracy z uwagi na fakt, że posiada cechy charakterystyczne dla stosunku pracy. Naruszenie przez pracodawcę art. 22 k.p., może także stanowić podstawę do działań ze strony Państwowej Inspekcji Pracy, która jest instytucją ustawowo powołaną do nadzoru i kontroli przestrzegania przez pracodawców prawa pracy (zgodnie z ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2024 r. poz. 1712), podlegającą bezpośrednio Sejmowi RP. Przepis art. 10 ust. 1 pkt 11 tego aktu przyznaje inspektorom pracy prawo występowania z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy. Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie dysponuje instrumentami prawnymi umożliwiającymi prowadzenie nadzoru przestrzegania przepisów prawa pracy.

Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ma pełną świadomość konieczności ograniczenia skali nadużywania formuły umów cywilnoprawnych i stale prowadzi prace nad odpowiednimi rozwiązaniami legislacyjnymi w tej materii. Podejmowane są działania zmierzające do zabezpieczenia interesów osób wykonujących pracę na innych podstawach prawnych niż stosunek pracy. W tym kontekście należy pamiętać o zwiększanej corocznie minimalnej stawce godzinowej wynagrodzenia za pracę wykonywaną na podstawie umów zlecenia (art. 734 Kodeksu cywilnego) oraz umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 Kodeksu cywilnego). Prowadzone prace mają na celu umożliwienie zaliczania okresów wykonywania pracy w ramach niektórych umów prawa cywilnego oraz okresów prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej do tzw. stażu pracy. W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD59), który określa, jakie okresy winny być wliczane do stażu pracy. Zamierzeniem projektu jest wyrównanie szans w dostępie do niektórych uprawnień pracowniczych i stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego dla osób wykonujących działalność zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy lub stosunek służbowy.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W jego ramach zakłada się objęcie obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi (emerytalnym, rentowymi, chorobowym i wypadkowym) wszystkich umów cywilnoprawnych (w tym umów o dzieło), za wyjątkiem tych wykonywanych przez uczniów szkół ponadpodstawowych lub studentów, którzy nie ukończyli 26 roku życia. W projekcie zawarto przepisy realizujące reformę A4.7 Ograniczenie segmentacji rynku pracy, określoną w KPO. Propozycje dotyczące oskładkowania umów cywilnoprawnych są gotowe i mogą być procedowane w każdej chwili, jeżeli taka będzie wola rządu.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów strona polska wyraziła potrzebę zmiany kamienia milowego na rzecz reform zmierzających do ochrony praw pracowniczych poprzez zwiększenie efektywności działań Państwowej Inspekcji Pracy, zapewnienie skutecznego przekształcania pozornych umów cywilnoprawnych w umowy o pracę oraz przeprowadzenia

reformy Kodeksu pracy, przewidującej korzystniejsze zasady obliczania stażu pracy osób zatrudnionych w przeszłości na podstawie umów cywilnoprawnych.

Przepisy Tarczy Antykryzysowej od 1 stycznia 2021 r. wprowadziły obowiązek informowania ZUS o umowach o dzieło. Zobowiązani przekazują informację na formularzu RUD (zgłoszenie umowy o dzieło), do którego wpisują dane swoje oraz wykonawcy umowy, datę rozpoczęcia i zakończenia jej wykonywania oraz jej przedmiot. Zgodnie z coroczną edycją Rejestru umów o dzieło. Analizą danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia¹, publikowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, do ZUS w 2024 roku przekazano 1,1 mln formularzy. Dotyczyły one blisko 1,4 mln umów o dzieło. Informacje przekazało 71,7 tys. podmiotów, z których 70,0 tys. (97,61%) stanowili płatnicy składek. Największą grupę stanowili płatnicy składek zarejestrowani w ZUS (70,0 tys., czyli 97,6%). Osób fizycznych, które zgłosiły do ZUS umowę o dzieło, a nie są płatnikami składek, było 1,1 tys. (1,52% ogółu zgłaszających). W odniesieniu do liczby aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2024 r., która wynosiła 2,29 mln (liczba płatników składek na ubezpieczenia zdrowotne wynosiła 2,98 mln), na 10 tys. tylko 306 wykazywało zawieranie umów o dzieło w formularzu RUD. Liczba osób wykonujących umowy o dzieło wyniosła 325,4 tys. W odniesieniu do liczby ubezpieczonych w 2024 r., która wynosiła 16,2 mln, oznacza to, że na 10 tys. osób przypadało 201 zgłoszonych jako wykonujący umowy o dzieło w formularzu RUD. W 2024 r. złożono do ZUS najmniej formularzy RUD, na których wykazano najmniejszą liczbę umów o dzieło w porównaniu do lat ubiegłych. Odnotowano również najmniejszą liczbę unikalnych podmiotów zgłaszających oraz samych wykonawców umów o dzieło.

Odnosząc się do pytania o liczbę osób, których dotyczy problem zatrudnienia na podstawie tzw. umów śmieciowych pragnę podkreślić, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest uprawniony do zbierania i udostępniania takich danych, w tym dotyczących liczby osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych w latach 2022–2023. Danymi statystycznymi w tym zakresie dysponuje organ rentowy. Pozyskane z ZUS informacje przedstawia poniższa tabela.

Tabela. Liczba osób pracujących na umowach zlecenia i umowach o dzieło w Polsce w latach 2022-2023 - dane ZUS

Okres	Osoby pracujące na umowy zlecenia (w tys.)*	Unikalni wykonawcy umów o dzieło (w tys.)**
1	2	3
I kw. 2022	1 232	132
II kw. 2022	1 253	142
III kw. 2022	1 271	147
IV kw. 2022	1 288	158
I kw. 2023	1 286	141
II kw. 2023	1 293	145
III kw. 2023	1 320	145
IV kw. 2023	1 344	157

¹ [Rejestr umów o dzieło. Analiza danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.](#)

Źródło:

kolumna 2: [Ubezpieczenia emerytalne i rentowe - Portal Statystyczny ZUS - Portal Statystyczny ZUS](#)

kolumna 3: https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/0894_25+Rejestr+um%C3%B3w+o+dzie%C5%82o+korekta+II.pdf/fc298e25-8d9f-a15f-4204-e65edaadb9f5?t=1742541391453, s. 29, tab.9.

*Kolumna 2 dotyczy łącznie osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (łącznie z osobami współpracującymi) - nie ma możliwości wydzielenia wyłącznie umów zlecenia. Stan w ostatnim dniu kwartału.

** Kolumna 3 dotyczy liczby unikalnych wykonawców w danym kwartale.

Odnośnie pytania dotyczącego przyznania pełnych praw pracowniczych osobom pracującym na rzecz platform cyfrowych informuję, że 23 października 2024 r. na forum UE przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform. Dyrektywę opublikowano w Dzienniku Urzędowym UE 11 listopada 2024 r. Akt wszedł w życie dwudziestego dnia po publikacji. Państwa członkowskie mają czas na wdrożenie dyrektywy do 2 grudnia 2026 r.

Jedno z kluczowych rozwiązań zawartych w dyrektywie ma ułatwić, na podstawie okoliczności faktycznych związanych z rzeczywistym wykonywaniem pracy, prawidłowe określanie statusu zatrudnienia osób wykonujących obowiązki pracownicze za pośrednictwem cyfrowych platform pracy. W tym celu państwa członkowskie mają wprowadzić domniemanie istnienia stosunku pracy. Dzięki temu osoby, które, zawarły umowę cywilnoprawną z platformą lub z pośrednikiem albo wcale nie mają umowy, ale uważają, że są pracownikami, zyskają ułatwienia w zakresie określania właściwego statusu zatrudnienia (stwierdzenia, że wykonują pracę w ramach stosunku pracy). Po stronie pracodawcy korzystającego z cyfrowej platformy pracy będzie leżeć wykazanie, że zatrudniana osoba nie jest pracownikiem zgodnie z prawem krajowym, umowami zbiorowymi lub praktyką obowiązującą w państwach członkowskich Unii - z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Jeśli dojdzie do zmiany statusu i ustalenia istnienia stosunku pracy, dana osoba uzyska uprawnienia pracownicze, wliczając w to zabezpieczenia pracownicze.

Polska od początku popierała cele wskazywane w dyrektywie. Aktualnie w MRPiPS trwają prace koncepcyjne mające przygotować proces jej wdrożenia. Jednocześnie należy wskazać, iż partnerzy społeczni w Radzie Dialogu Społecznego zdecydowali o podjęciu dialogu autonomicznego w tym przedmiocie.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/