



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.4821.9.2019.SZ

Druk nr 3819
Warszawa, 6 września 2019 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęty przez Radę Ministrów dokument:

- Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, z późn. zm.).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do prezentowania ww. oceny w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Ocena funkcjonowania
ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy
o minimalnym wynagrodzeniu za pracę
oraz niektórych innych ustaw
(Dz. U. poz. 1265, z późn. zm.)

I.	Wprowadzenie.....	3
II.	Charakterystyka nowych rozwiązań prawnych	5
1)	Minimalna stawka godzinowa dla określonych umów cywilnoprawnych	5
1.1.	Zakres umów	5
1.2.	Wyłączenia od stosowania minimalnej stawki godzinowej	6
1.3.	Szczególne ochrona minimalnej stawki godzinowej	7
1.4.	Wysokość minimalnej stawki godzinowej	8
1.5.	Potwierdzanie liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usługi.....	8
1.6.	Sankcje	9
1.7.	Zmiany w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy.....	9
1.8.	Zmiany w ustawie – Prawo zamówień publicznych	10
2)	Minimalne wynagrodzenie za pracę.....	10
2.1.	Rezygnacja z „sub-minimum”	10
2.2.	Wyłączenie dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej	10
2.3.	Inne rozwiązania.....	11
3)	Regulacje okresu przejściowego	11
III.	Popularyzacja nowych rozwiązań prawnych.....	13
IV.	Dane statystyczne dotyczące funkcjonowania nowych przepisów	14
V.	Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy	21
1)	Kontrole w 2017 r.....	21
2)	Kontrole w 2018 r.....	24
3)	Główne przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości	27
4)	Wnioski po przeprowadzonych kontrolach	28
VI.	Podsumowanie.....	31

I. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, zwana dalej „ocenianą ustawą”, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Ustawa wprowadziła do istniejącego porządku prawnego rozwiązania mające na celu uzyskanie pozytywnej zmiany na rynku pracy przez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie.

Rozwiązania prawne w zakresie minimalnych gwarancji płacowych, wprowadzone ocenianą ustawą, realizują deklaracje zawarte w exposé Pani Premier Beaty Szydło wygłoszonym w listopadzie 2015 r. Są odpowiedzią na oczekiwania społeczne w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy. Wzrost płac i podniesienie statusu pracy to najważniejsze w tym obszarze cele Rządu. Praca godna, sprawiedliwie opłacana i stabilna – w takim kierunku zmierza realizowana konsekwentnie polityka, a rozwiązania wprowadzone ocenianą ustawą służą jej realizacji.

Ze względu na szczególne znaczenie społeczno-gospodarcze wprowadzonej regulacji w art. 12 ocenianej ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej oceny funkcjonowania tej ustawy – po upływie 24 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Główne rozwiązania wprowadzone ocenianą ustawą dotyczą:

- obowiązku stosowania minimalnej stawki godzinowej w przypadku określonych umów cywilnoprawnych,
- gwarancji minimalnego wynagrodzenia za pracę w pełnej obowiązującej wysokości dla pracowników w okresie ich pierwszego roku pracy (dotychczasowe gwarantowane wynagrodzenie dla tej grupy pracowników wynosiło 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę),
- wyłączenie z zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej.

Jako organ powołany do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy Państwowa Inspekcja Pracy została upoważniona do sprawowania nadzoru również nad prawidłowością stosowania przepisów dotyczących zapewnienia minimalnej stawki godzinowej.

Przedmiotowa ocena stanowi podsumowanie funkcjonowania przepisów ww. ustawy oraz wskazuje obszary budzące wątpliwości w ich praktycznym stosowaniu.

Ocenie poddano przede wszystkim funkcjonowanie przepisów o minimalnej stawce godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych. Należy podkreślić, iż to nowatorskie rozwiązanie stanowi niezwykle istotny krok w kierunku przeciwdziałania segmentacji rynku i ochrony osób najniżej wynagradzanych. To zmiana systemowa, która wprowadziła elementy ochrony praw pracowniczych wynikających z prawa pracy gwarantowanych do pracy wykonywanej na podstawie umów prawa cywilnego. Podstawą przedstawionych wniosków i opinii jest zawarty w kolejnych rozdziałach materiał analityczny, odnoszący się do efektów wymienionego wyżej rozwiązania.

Rozwiązania zawarte w ocenianej ustawie były przedmiotem prac prowadzonych w ramach Rady Dialogu Społecznego. Strona pracowników i pracodawców Rady uzgodniły w tym

zakresie wspólne stanowisko zawarte w Uchwale nr 9.¹⁾ Oceniana ustawa została przygotowana z uwzględnieniem tego stanowiska. Ponadto kwestia wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych była przedmiotem prac Rady Ochrony Pracy. W swoim stanowisku Rada pozytywnie oceniła wprowadzenie przedmiotowej regulacji.²⁾

¹⁾ Uchwała nr 9 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 marca 2016 r.

²⁾ Stanowisko Rady Ochrony Pracy z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych – skuteczność nowych uregulowań.

II. Charakterystyka nowych rozwiązań prawnych

1) Minimalna stawka godzinowa dla określonych umów cywilnoprawnych

1.1. Zakres umów

Do dnia 31 grudnia 2016 r. ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r. poz. 2177), zwana dalej „ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”, określała zasady ustalania minimalnego wynagrodzenia wyłącznie w odniesieniu do pracowników, tj. osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę, co pozostawało w ścisłym związku z art. 10 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.).

Oceniana ustawa w dodanym art. 8a ust. 1 wprowadziła gwarancję minimalnej wysokości wynagrodzenia również w odniesieniu do określonych umów cywilnoprawnych. Ustawa objęła obowiązkiem stosowania minimalnej stawki godzinowej określone umowy zlecenia (art. 734 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.)) oraz umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny) wykonywane przez przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi na rzecz przedsiębiorcy albo na rzecz innej jednostki organizacyjnej, w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności. Nieobjęte nową regulacją pozostały natomiast umowy, o których mowa w dodanym art. 8d. Taki kształt regulacji jest efektem uwzględnienia m.in. wspomnianego wyżej wspólnego stanowiska strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego.

Wprowadzona ocenianą ustawą gwarancja minimalnej stawki godzinowej ma zastosowanie do wszystkich umów objętych zakresem ustawy, bez względu na sposób ustalania wynagrodzenia, tj. wg stawki godzinowej, dziennej, tygodniowej, miesięcznej itp. (z zastrzeżeniem szczególnego przypadku, o którym mowa w dodanym art. 8d ust. 1 pkt 1). Przyjęcie takiego rozwiązania miało charakter prewencyjny, bowiem stosowanie minimalnej stawki godzinowej, jedynie do umów, w których wynagrodzenie określone jest w stawce godzinowej, mogłoby stanowić źródło nadużyć (w celu uniknięcia stosowania minimalnej stawki godzinowej wystarczające byłoby bowiem ustalenie wynagrodzenia w innej formie, np. w formie stawki miesięcznej, do której przedmiotowa regulacja nie miałaby już zastosowania).

Minimalna stawka godzinowa ma zastosowanie do umów zawartych przez osobę fizyczną albo osobę fizyczną wykonującą działalność gospodarczą zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej lub państwem Europejskiego Obszaru Gospodarczego, niezatrudniającą pracowników lub niezawierającą umów ze zleceniobiorcami, realizowanych na rzecz przedsiębiorców albo innych jednostek organizacyjnych w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności.

Przyjęcie takiego zakresu osób, do których mają zastosowanie przepisy ocenianej ustawy, ograniczonego wyłącznie do osób fizycznych niezatrudniających pracowników lub niezawierających umów ze zleceniobiorcami, ma na celu objęcie obowiązkiem zapewnienia minimalnej stawki godzinowej tzw. „osób samozatrudnionych”.

Z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 16 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36) wprowadzona regulacja dotycząca minimalnej stawki godzinowej nie ma zastosowania do osób fizycznych („osób samozatrudnionych”) wykonujących działalność gospodarczą zarejestrowaną w państwie będącym państwem członkowskim Unii Europejskiej lub państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (art. 1 pkt 1 lit. a ocenianej ustawy; dodany pkt 1b lit. a).

Jeżeli chodzi o podmioty, na rzecz których wykonywane jest zlecenie lub świadczona jest usługa, oceniana ustawa wskazuje przedsiębiorców albo inne jednostki organizacyjne w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności. Zgodnie z założeniami jedynie w przypadku osób fizycznych fakt prowadzenia działalności gospodarczej stanowi kryterium przesądzające o obowiązku wypłacania minimalnej stawki godzinowej. Ustawodawca uznał, iż nie wydaje się właściwe objęcie zakresem stosowania minimalnej stawki godzinowej sfery stosunków prywatnych między osobami fizycznymi; w pozostałych przypadkach, to jest gdy podmiotem na rzecz którego realizowana jest umowa nie jest osoba fizyczna, lecz jednostka organizacyjna, stosowanie minimalnej stawki godzinowej ma charakter powszechny. Nie ma bowiem podstaw do różnicowania sytuacji osób wykonujących zlecenie lub świadczących usługi ze względu na zarobkowy lub niezarobkowy charakter działalności zorganizowanego podmiotu, na rzecz którego realizują swoje zobowiązania.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania przedmiotowej regulacji ma pojęcie przedsiębiorcy. Początkowo oceniana ustawa odwoływała się w tym zakresie do definicji przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, z późn. zm.), w tym do osoby fizycznej prowadzącej działalność w zakresie określonym w art. 3 tej ustawy. Następnie, w związku z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650) wprowadzono do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę odrębną definicję przedsiębiorcy (odpowiadającą swoim zakresem definicji dotychczas stosowanej).

1.2. Wyłączenia od stosowania minimalnej stawki godzinowej

Spod stosowania minimalnej stawki godzinowej wyłączone zostały umowy, w których o miejscu i czasie wykonania zlecenia lub świadczenia usług decyduje przyjmujący zlecenie lub świadczący usługi i przysługuje mu wyłącznie wynagrodzenie prowizyjne (dodany art. 8d ust. 1 pkt 1). Taki kształt przepisu miał służyć wyłączeniu spod stosowania minimalnej stawki godzinowej przypadków, w których zleceniobiorca samodzielnie ustala miejsce i czas realizacji zadań będących przedmiotem umowy, zachowując w tym zakresie pełną swobodę. Oprócz swobody decyzji o miejscu i czasie wykonania zlecenia lub świadczenia usługi elementem decydującym o wyłączeniu spod stosowania minimalnej stawki godzinowej jest sposób ustalania wynagrodzenia „zleceniobiorcy”. Wynagrodzenie to musi być w całości wynagrodzeniem prowizyjnym.

Oceniana ustawa wyłączyła także z obowiązku stosowania minimalnej stawki godzinowej umowy cywilnoprawne zawierane w zakresie:

1) usług opiekuńczych i bytowych realizowanych poprzez prowadzenie rodzinnego domu pomocy na podstawie art. 52 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, dodany art. 8d ust. 1 pkt 2),

2) określonych umów zawieranych w związku z zapewnieniem opieki dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej oraz umów dotyczących usług polegających na sprawowaniu opieki nad grupą osób lub osobami podczas wypoczynków lub wycieczek – jeżeli ze względu na charakter sprawowanej opieki usługi są świadczone nieprzerwanie przez okres dłuższy niż jedna doba (dodany art. 8d ust. 1 pkt 3 i 4),

3) umów dotyczących usług opieki domowej nad osobą niepełnosprawną, przewlekle chorą lub w podeszłym wieku, gdy w związku z ich wykonywaniem osoba świadcząca usługi zamieszkuje wspólnie z podopiecznym w jego mieszkaniu lub domu, a ze względu na charakter sprawowanej opieki usługi są świadczone jednej osobie lub wspólnie zamieszkującej rodzinie nieprzerwanie przez okres dłuższy niż jedna doba, z wyjątkiem przypadku świadczenia usług we wszelkich placówkach świadczących całodobowe usługi dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku (dodany art. 8d ust. 1 pkt 5).

Powyższe usługi wymienione w pkt 1-3 polegają na sprawowaniu w sposób ciągły całodobowej opieki nad osobami lub grupą osób, przy czym opieka ta jest uzasadniona ze względu na ich szczególne potrzeby w życiu codziennym czy też ze względu na korzystanie przez te osoby z wypoczynku w miejscu oddalonym od ich miejsca zamieszkania. Obowiązki osób świadczących usługi odnoszą się do pełnienia opieki przez całą dobę, co nie jest jednoznaczne z ciągłą aktywnością w tym czasie; przez dobę należy rozumieć 24 kolejne godziny, poczynając od godziny, w której następuje rozpoczęcie świadczenia usługi.

1.3. Szczególna ochrona minimalnej stawki godzinowej

Wynagrodzenie wynikające z minimalnej stawki godzinowej przysługujące za realizację wskazanych w ustawie umów cywilnoprawnych, podobnie jak wynagrodzenie za pracę, jako wynagrodzenie o charakterze gwarancyjnym i alimentacyjnym, podlega szczególnej ochronie.

Oceniana ustawa wprowadziła zakaz zrzeczenia się prawa do wynagrodzenia wynikającego z minimalnej stawki godzinowej oraz przeniesienia go na inną osobę. Takie postanowienia ocenianej ustawy stanowią ochronę przychodów zleceniobiorcy oraz zabezpieczenie przed nadużyciami i próbami omijania wprowadzanych regulacji (dodany art. 8a ust. 4).

Wypłaty wynagrodzenia wynikającego z minimalnej stawki godzinowej dokonuje się w formie pieniężnej. Takie rozwiązanie ma na celu zapobieganie nadużyciom w postaci wywierania na przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługę presji, aby przyjął wynagrodzenie w formie innej niż pieniężna, np. w formie towarów produkowanych przez przedsiębiorcę. Stałoby to w sprzeczności z gwarancyjnym charakterem wynagrodzenia wynikającego z minimalnej stawki godzinowej, a w przypadku prowadzonej kontroli utrudniałoby ustalenie, czy wynagrodzenie w należnej kwocie rzeczywiście zostało wypłacone (dodany ocenianą ustawą art. 8a ust. 5).

Jednym z elementów wprowadzanej ochrony jest także stworzenie gwarancji otrzymywania przez zleceniobiorcę wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej w regularnych odstępach czasu – w przypadku umów zawartych na czas dłuższy niż 1 miesiąc –

co najmniej raz w miesiącu. Okresowy charakter wypłaty wynagrodzenia ma szczególne znaczenie w przypadku zobowiązań długoterminowych (dodany art. 8a ust. 6).

1.4. Wysokość minimalnej stawki godzinowej

Wysokość minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych w 2017 r. wynosiła 13 zł za każdą godzinę wykonanego zlecenia lub świadczonych usług. W kolejnych latach stawka ta – stosownie do postanowień ocenianej ustawy – jest waloryzowana w stopniu odpowiadającym wzrostowi minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników. W latach 2017–2019 wysokość minimalnej stawki godzinowej kształtowała się następująco:

Rok	Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę (dot. pracowników, tj. osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy)	Wzrost w %	Wysokość minimalnej stawki godzinowej (dot. osób wykonujących pracę na podstawie określonych umów cywilnoprawnych)
2017	2 000 zł	x	13,00 zł
2018	2 100 zł	5,0%	13,70 zł
2019	2 250 zł	7,1%	14,70 zł

Uwzględniając określony w ocenianej ustawie mechanizm, minimalna stawka godzinowa dla określonych umów cywilnoprawnych w 2020 r. wyniesie:

14,70 zł x wskaźnik wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2020 r.

1.5. Potwierdzanie liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usługi

W celu umożliwienia kontroli zapewnienia minimalnej stawki godzinowej niezbędne jest określenie zasad ustalania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług. Zgodnie z postanowieniami ocenianej ustawy co do zasady kwestie te powinny być ustalone w umowie zawartej przez strony. W przypadkach braku umownych ustaleń co do sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług oceniana ustawa określa, że informację o liczbie godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług przedkłada zleceniobiorca w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej – w terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia (dodany art. 8b ust. 1 i 2).

Oceniana ustawa przewiduje również odpowiedni tryb postępowania w przypadku umowy zawartej w formie ustnej. W takim przypadku zleceniodawca, przed rozpoczęciem wykonania zlecenia lub świadczenia usług, potwierdza zleceniobiorcy, w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej ustalenia co do sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub usługi. W sytuacji braku takiego potwierdzenia podstawą ustalenia liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług będzie stosowna informacja przedłożona przez zleceniobiorcę w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej, również w terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia (dodany art. 8b ust. 3).

Dokumenty określające sposób potwierdzania oraz dokumenty potwierdzające liczbę godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług zleceniodawca przechowuje przez okres 3 lat od dnia, w którym wynagrodzenie stało się wymagalne (dodany art. 8c). Są to: umowa lub potwierdzenie (o którym mowa w dodanym art. 8b ust. 3), rachunki, faktury, informacje lub sprawozdanie przedstawione przez zleceniobiorcę zgodnie z art. 740 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, a także ewidencja prowadzona przez zleceniodawcę, gdy taka forma została określona przez strony umowy.

1.6. Sankcje

W ocenianej ustawie przewidziane zostały sankcje w przypadku naruszenia obowiązku zapewnienia minimalnej stawki godzinowej (dodany art. 8e). Przedsiębiorca albo osoba działająca w imieniu przedsiębiorcy, albo osoba działająca w imieniu innej jednostki organizacyjnej, którzy wypłacają przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi wynagrodzenie za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług w wysokości niższej niż obowiązująca wysokość minimalnej stawki godzinowej – podlegają karze grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł. Inspektor pracy może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego w wysokości do 2 000 zł, zaś w przypadku gdy ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie określone w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (w tym związane ze stosowaniem minimalnej stawki godzinowej) popełni w ciągu dwóch lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie – grzywna ta może wynieść do 5 000 zł. Inspektor może także skierować do sądu wnioski o ukaranie (sąd może nałożyć grzywnę do 30 000 zł). Postępowania w zakresie naruszenia ww. przepisów toczą się na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1120, z późn. zm.).

1.7. Zmiany w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy

W związku z wprowadzaniem do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych konieczne było nadanie stosownych uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy. Do dnia 31 grudnia 2016 r. uprawnienia kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy określone w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251) ograniczały się do nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy nie obejmowały natomiast kontroli wysokości wynagrodzenia osób przyjmujących zlecenie lub świadczących usługi, na podstawie ww. umów będących umowami prawa cywilnego. Oceniana ustawa w art. 6 pkt 1 rozszerzyła uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy o sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej, określonych w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Państwowa Inspekcja Pracy została uprawniona do skierowania wystąpienia lub wydania polecenia w sprawie wypłacenia wynagrodzenia w wysokości określonej zgodnie z przepisami ww. ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (art. 6 pkt 2 i 5–7 ocenianej ustawy).

Oceniana ustawa rozszerzyła również zakres podmiotów podlegających kontroli: są to przedsiębiorcy oraz inne jednostki organizacyjne, na rzecz których realizowane jest zlecenie lub świadczone są usługi, na podstawie umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 ustawy z dnia

23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności (art. 6 pkt 3 ocenianej ustawy). Państwowa Inspekcja Pracy może obecnie przeprowadzić kontrolę wypłacania przez podmiot kontrolowany wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej na zasadach dotychczas obowiązujących przy kontroli przepisów dotyczących prawa pracy (art. 6 pkt 4 ocenianej ustawy). Rozszerzona została także lista przypadków, w których inspektor pracy jest oskarżycielem publicznym w sprawie o wykroczenie z ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, o którym mowa w dodanym art. 8e.

1.8. Zmiany w ustawie – Prawo zamówień publicznych

Oceniana ustawa wprowadziła do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, z późn. zm.) zmiany mające na celu uwzględnienie w realizowanych zamówieniach publicznych zmian wysokości minimalnej stawki godzinowej, analogicznie do sposobu w jaki uwzględniane są zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

2) Minimalne wynagrodzenie za pracę

2.1. Rezygnacja z „sub-minimum”

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia ustalonego w trybie określonym w ww. ustawie. Do dnia 31 grudnia 2016 r. ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przewidywała wyjątek od tej zasady. Ocenianą ustawą został uchylony art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, który stanowił, że wysokość wynagrodzenia pracownika w okresie jego pierwszego roku pracy nie mogła być niższa niż 80% obowiązującej w danym roku wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Uchylenie tego przepisu zniósło zróżnicowanie minimalnego wynagrodzenia za pracę ze względu na staż pracy. Po wejściu w życie przedmiotowej zmiany wszyscy pracownicy – niezależnie od stażu pracy – mają prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę w jednakowej wysokości.

2.2. Wyłączenie dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej

Gwarancja minimalnego wynagrodzenia za pracę, określona w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, wyznacza dolną granicę wynagrodzenia, jakie przysługuje pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy. W świetle przepisów ww. ustawy minimalne wynagrodzenie za pracę nie ma charakteru jedynie wynagrodzenia zasadniczego. Jest to łączne wynagrodzenie pracownika w danym miesiącu, a więc poza wynagrodzeniem zasadniczym obejmuje również inne składniki wynagrodzenia i świadczenia pracownicze zaliczone do wynagrodzeń osobowych, w tym premie, nagrody (wypłacane miesięcznie bądź za okresy dłuższe) i dodatki do wynagrodzenia. Oceniana ustawa od dnia 1 stycznia 2017 r. poszerzyła katalog składników nieuwzględnianych w minimalnym

wynagrodzeniu za pracę o dodatek do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej. Stan prawny istniejący do dnia 31 grudnia 2016 r., zgodnie z którym dodatek do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej był uwzględniany przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę, prowadził do mniej korzystnego traktowania osób najniżej wynagradzanych w porównaniu do osób, które otrzymują wyższe wynagrodzenie (ponad obowiązującą w danym roku wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę).

2.3. Inne rozwiązania

Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r., nie regulowała sposobu zaokrąglania kwot wynikających z obliczeń stosowanych przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę. W związku z powyższym w praktyce występowały przypadki kwestionowania przez partnerów społecznych sposobu obliczenia wysokości ustalanej na rok następny minimalnego wynagrodzenia za pracę. Kwestie te zostały odpowiednio doprecyzowane w ocenianej ustawie poprzez dodanie art. 5a wskazującego, że końcowy wynik obliczeń zaokrągla się do pełnych dziesiątek groszy w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 5 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 5 i więcej groszy podwyższa się do pełnych dziesiątek groszy.

Ponadto w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę doprecyzowano kwestie dotyczące obliczania wartości wskaźnika weryfikacyjnego, w zakresie przyjmowanego do obliczeń wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. W tym zakresie dokonano odpowiedniej korekty w treści art. 5 ust. 3 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, precyzując, iż wskaźnik weryfikacyjny otrzymuje się poprzez podzielenie wskaźnika cen w roku poprzednim przez prognozowany wskaźnik cen w roku poprzednim, w oparciu o który została określona propozycja wysokości minimalnego wynagrodzenia, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

3) Regulacje okresu przejściowego

Wprowadzeniu nowych rozwiązań towarzyszyły przepisy przejściowe umożliwiające ich wdrożenie, m.in. poprzez możliwość prowadzenia negocjacji dotyczących zawarcia porozumienia w sprawie odpowiedniej zmiany wynagrodzenia. Przepisy ocenianej ustawy mają zastosowanie do umów zawartych od dnia jej wejścia w życie, a także do umów zawartych przed dniem 1 stycznia 2017 r. i trwających po tym dniu. Umowy dotyczące realizacji zadań długoterminowych zawierane są zasadniczo na czas określony, a możliwość ich swobodnego wypowiedzenia jest ograniczona. W szczególności kwestia ta dotyczy umów zawieranych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Brak możliwości renegotjacji, a w pewnych przypadkach rozwiązania umowy, w związku ze zwiększonymi kosztami wynikającymi z wprowadzenia ocenianą ustawą minimalnej stawki godzinowej, mogłoby skutkować utratą rentowności przedsiębiorstw oraz stanowić zagrożenie dla realizacji umów.

W związku z wprowadzeniem minimalnej stawki godzinowej oraz wyłączeniem z minimalnego wynagrodzenia za pracę dodatku za pracę w porze nocnej – w odniesieniu do umów zawartych

w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszczętego przed dniem 1 września 2016 r. – ustawa umożliwiła stronom przeprowadzenie negocjacji w sprawie odpowiedniej zmiany wynagrodzenia, a także rozwiązanie umowy (z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 9 ust. 2 ocenianej ustawy). Każda ze stron umowy w terminie nie dłuższym niż do dnia 31 grudnia 2016 r. mogła zwrócić się do drugiej strony z pisemnym wnioskiem o przeprowadzenie negocjacji dotyczących zawarcia porozumienia w sprawie odpowiedniej zmiany wynagrodzenia. Analogiczne rozwiązania zostały przyjęte dla umów zawartych w trybie innym niż ustalony dla zamówień publicznych.

Szczególna regulacja została przewidziana dla umów w sprawie zamówienia publicznego, które dotyczą inwestycji finansowanych z budżetu państwa³⁾. Z uwagi na ograniczenia dotyczące finansowania tych inwestycji oceniana ustawa dopuściła dokonanie odpowiedniej zmiany wynagrodzenia, wynikającej z wprowadzonej regulacji, jedynie do wysokości, która nie powoduje powiększenia wartości kosztorysowej inwestycji określonej przy rozpoczęciu jej realizacji (art. 8 ust. 5 ocenianej ustawy).

³⁾Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. poz. 1579) łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonaniem.

III. Popularyzacja nowych rozwiązań prawnych

W okresie objętym oceną funkcjonowania ustawy podejmowane były działania mające na celu popularyzację nowych rozwiązań prawnych, a także wyjaśnianie wątpliwości powstających na ich tle.

Każdy zainteresowany mógł zapoznać się z informatorem pt. „Minimalna stawka godzinowa dla umów cywilnoprawnych” – będącym wspólną inicjatywą Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Informator został udostępniony w formie elektronicznej na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Dostępna była również wersja papierowa informatora. Mając na względzie przejrzyste zaprezentowanie problematyki, wyjaśnienia dotyczące najważniejszych kwestii zgłaszanych przez obywateli przedstawiono w informatorze w formie przykładów obrazujących praktyczne zastosowanie przepisów.

Informator zamieszczono na stronach:

- Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:
<https://www.gov.pl/web/rodzina/minimalna-stawka-godzinowa>
- Państwowej Inspekcji Pracy:
<https://www.pip.gov.pl/pl/prawo-pracy>



Niezależnie od powyższego, stosowne informacje w postaci tematycznych poradników dotyczących stosowania przepisów o minimalnej stawce godzinowej były publikowane w prasie ogólnokrajowej – zarówno w formie elektronicznej jak i papierowej.

Organem ustawowo uprawnionym do kontroli wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej jest Państwowa Inspekcja Pracy. Oznacza to zatem, że w razie wątpliwości dotyczących prawidłowego stosowania minimalnej stawki godzinowej można zwrócić się o pomoc (poradę) do odpowiednich inspektoratów Państwowej Inspekcji Pracy. Ponadto nadal istnieje możliwość wystąpienia do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (zarówno drogą elektroniczną, jak i pisemną) o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących stosowania ocenianych regulacji. W tym zakresie udzielane są odpowiedzi na wystąpienia obywateli, instytucji, partnerów społecznych oraz parlamentarzystów i dziennikarzy, a także odpowiedzi na pytania kierowane telefonicznie.

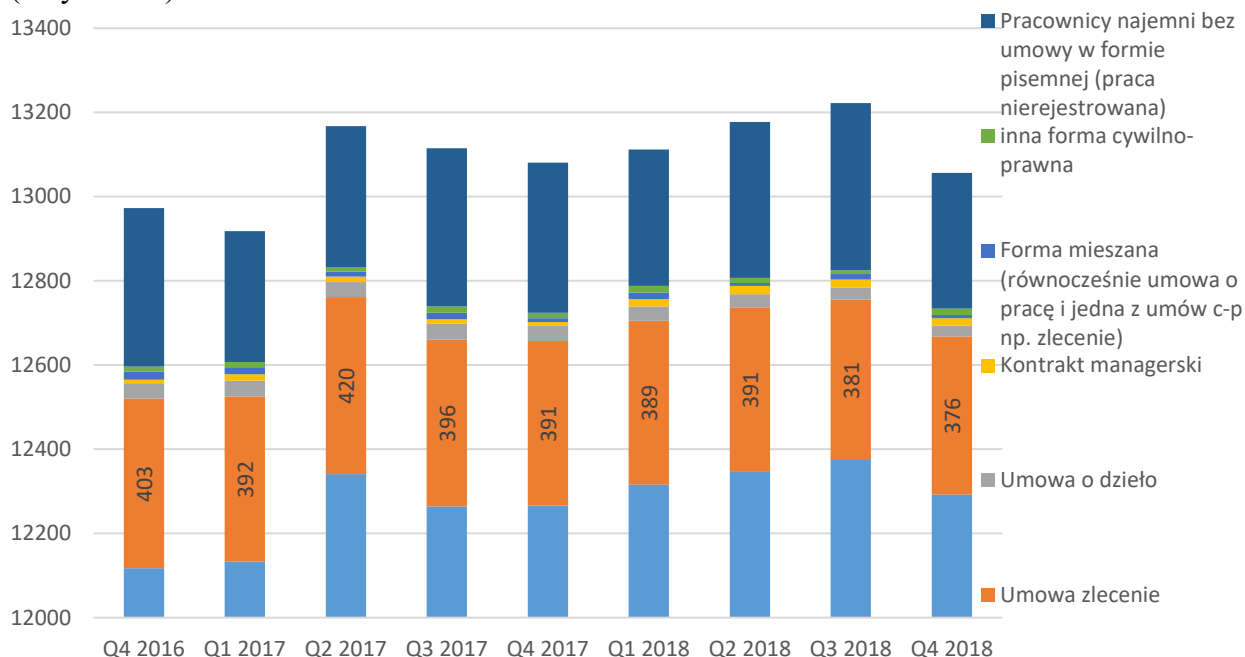
IV. Dane statystyczne dotyczące funkcjonowania nowych przepisów

Zgodnie z informacją zawartą w punkcie 9. „Wpływ na rynek pracy” Oceny Skutków Regulacji do projektu ocenianej ustawy, zwanej dalej „OSR”, wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej za pracę wykonywaną w ramach umów zlecenia oraz umów o świadczenie usług powinno spowodować zmniejszenie skali zjawiska wykonywania pracy na podstawie wskazanych w ocenianej ustawie umów cywilnoprawnych, przy jednoczesnym wzroście udziału osób pracujących na podstawie umowy o pracę wśród pracujących ogółem. W części tej wskazano także na możliwość niewielkiego wzrostu rozmiarów szarej strefy, ze względu na chęć uniknięcia wzrostu kosztów pracowniczych. Z kolei w punkcie 12. OSR „W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?” wskazano, że ocena skuteczności regulacji w zakresie wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej będzie przeprowadzona z wykorzystaniem danych Głównego Urzędu Statystycznego, zwanego dalej „GUS” , na temat liczby osób pracujących na podstawie umów zlecenia oraz osób samozatrudnionych świadczących usługi, a także udziału takich osób wśród pracujących ogółem. W szczególności analiza miała być prowadzona w oparciu o dane Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, zwane dalej „BAEL”, oraz opracowań GUS na temat skali zjawiska pracy w nietypowych formach zatrudnienia.

W związku z powyższym przedmiotowa ocena ustawy została przygotowana w oparciu o kwartalne bazy danych jednostkowych BAEL za lata 2016–2018.

Analiza danych jednostkowych BAEL wskazuje, że od IV kwartału 2016 r. (QIV 2016 r.), tj. kwartału ostatniego przed wprowadzeniem minimalnej stawki godzinowej, do IV kwartału 2018 r. (Q4 2018), a więc w ciągu pełnych dwóch lat obowiązywania ustawy, liczba osób, dla których podstawą zatrudnienia w głównym miejscu pracy była umowa zlecenia, zmniejszyła się z 403 tys. do 376 tys., tj. o 27 tys. osób. Spadek ten miał charakter stopniowy; w połowie analizowanego okresu, tj. po roku od wejścia w życie regulacji liczba osób świadczących pracę na podstawie umowy zlecenia wynosiła bowiem 391 tys. osób.

Wykres 1. Pracownicy najemni według formy zatrudnienia (w tys. osób) w latach 2016–2018.
(w tys. osób)



Rodzaj Umowy	Kwartał									
	Q4 2016 r.	Q1 2017 r.	Q2 2017 r.	Q3 2017 r.	Q4 2017 r.	Q1 2018 r.	Q2 2018 r.	Q3 2018 r.	Q4 2018 r.	
Umowa o pracę	12 117	12 133	12 341	12 264	12 266	12 316	12 346	12 374	12 292	
Umowa zlecenie	403	392	420	396	391	389	391	381	376	
Umowa o dzieło	37	38	36	38	36	34	31	29	26	
Kontrakt menadżerski	8	15	13	11	9	18	20	19	17	
Forma mieszana (równocześnie umowa o pracę i jedna z umów cywilnoprawnych, np. zlecenie)	19	17	12	15	9	15	7	13	8	
Inna forma cywilnoprawna	12	12	11	15	13	16	12	9	15	
Pracownicy najemni bez umowy w formie pisemnej (praca nierejestrowana ⁴⁾)	377	311	334	376	357	324	370	397	322	
Pracownicy najemni ogółem	12 973	12 918	13 167	13 115	13 081	13 112	13 177	13 222	13 056	

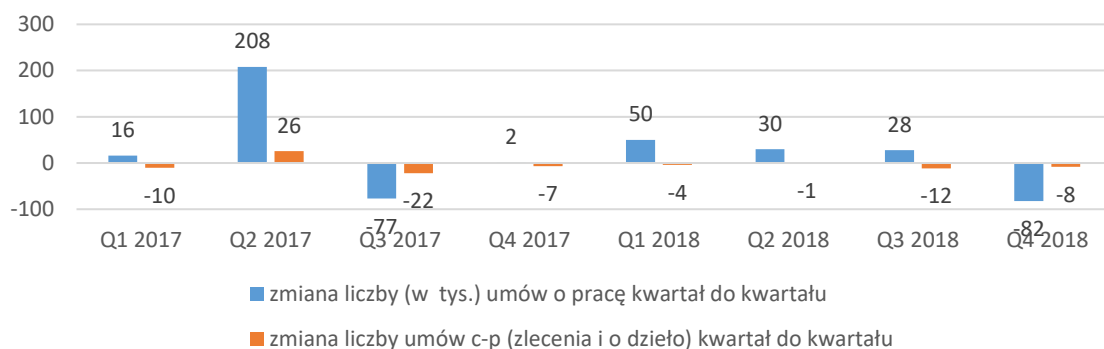
Źródło: Obliczenia DAE MRPiPS na podstawie baz danych jednostkowych BAEL.

⁴⁾ Przez pracę nierejestrowaną w niniejszym opracowaniu rozumie się pracę najemną bez umowy w formie pisemnej.

W ocenianym okresie zmniejszyła się także liczba osób pracujących na podstawie umów o dzieło (o 11 tys. osób), a także liczba osób łączących umowę o pracę z jedną z umów cywilnoprawnych (również o 11 tys. osób). Jednocześnie, wzrosła liczba osób wykonujących pracę na podstawie kontraktów menadżerskich (o 9 tys. osób) oraz nieznacznie skala wykorzystania innych rodzajów umów cywilnoprawnych.

Spadkowi liczby osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych towarzyszył znaczący wzrost liczby osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy (o 175 tys. osób), co może sugerować, że pracodawcy w wyniku wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych zdecydowali się zmienić formę zatrudnienia części osób pracujących dotąd na podstawie umowy zlecenia na zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Wskazuje na to chociażby znaczący wzrost liczby osób pracujących w oparciu o umowę o pracę w II kwartale 2017 r. (Q2 2017 r.), tj. wkrótce po wprowadzeniu regulacji (zob. wykres 2).

Wykres 2. Dynamika liczby pracujących na podstawie umów o pracę oraz na podstawie wybranych umów cywilnoprawnych (w tys. osób) w latach 2017–2018*; zmiany w stosunku do poprzedniego kwartału.



	Q1 2017r.	Q2 2017r.	Q3 2017r.	Q4 2017r.	Q1 2018r.	Q2 2018r.	Q3 2018r.	Q4 2018r.
Zmiana liczby umów o pracę	16	208	-77	2	50	30	28	-82
Zmiana liczby umów cywilnoprawnych (umowy zlecenia i umowy o dzieło)	-10	26	-22	-7	-4**	-1**	-12	-8

* dotyczy zatrudnienia w głównym miejscu pracy.

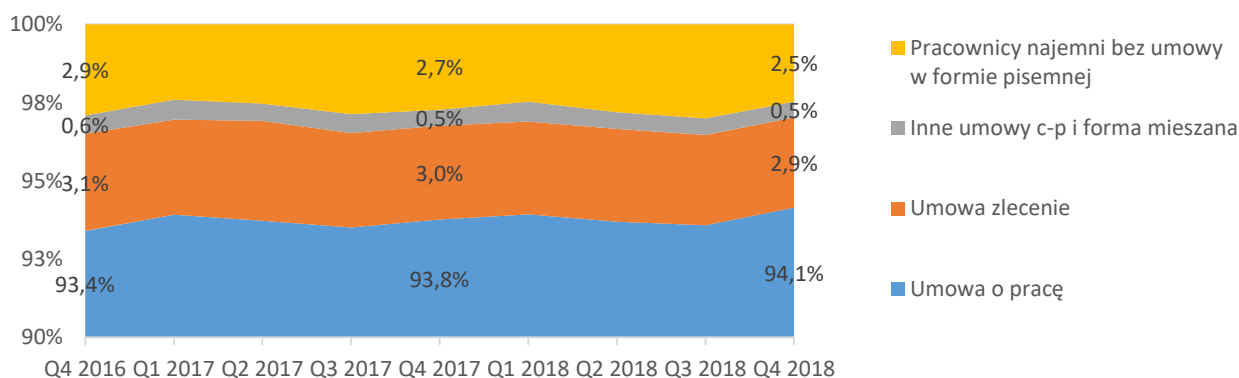
**Zgodnie z informacją zawartą w *Zeszytach metodologicznym BAEL*, wyniki badania wynoszące poniżej 5 tys. osób (po uogólnieniu) uznawane są za mało wiarygodne ze względu na znaczny błąd losowy próby.

Źródło: Obliczenia DAE MRPiPS na podstawie baz danych jednostkowych BAEL.

W wyniku opisanych powyżej zmian struktury zatrudnienia udział pracowników najemnych świadczących pracę na podstawie umowy o pracę w ogóle pracowników wzrósł do ponad 94%, a udział umów zlecenia obniżył się do poziomu poniżej 3% zatrudnienia ogółem. Zmiana ta jest zgodna z celem wprowadzonej regulacji. Nie potwierdziły się natomiast przewidywania dotyczące możliwości wzrostu udziału pracy nierejestrowanej w zatrudnieniu (ryzyko to zostało wskazane w OSR do projektu ocenianej ustawy). Udział osób pracujących bez umowy w formie

pisemnej, choć w ocenianym okresie znacząco fluktuował (co wynika ze specyfiki zajęć sezonowych podejmowanych w okresie letnim) nie tylko nie wzrósł, ale nawet uległ zmniejszeniu. W ostatnim kwartale przed wprowadzeniem minimalnej stawki godzinowej (Q4 2016 r.) udział pracowników nierejestrowanych wynosił niespełna 3%, natomiast na koniec ocenianego okresu obniżył się do poziomu 2,5%. Brak zjawiska wypychania pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych do szarej strefy może być związany z wejściem w życie (z dniem 1 września 2016 r.) komplementarnej zmiany kodeksu pracy wprowadzającej obowiązek potwierdzania na piśmie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę przed dopuszczeniem pracownika do pracy (ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy, Dz. U. poz. 910). Do tego czasu umowa mogła być zawarta lub potwierdzenie pisemne warunków pracy mogłoby być wydane na koniec dnia pracy, co sprzyjało zjawisku pracy nierejestrowanej. W wyniku wprowadzenia ww. regulacji udowodnienie nielegalnego zatrudniania pracowników stało się łatwiejsze, a pracodawcy, którzy zatrudniają pracowników bez umowy o pracę, narażają się na konieczność ponoszenia wyższych kosztów mandatów niż przed wprowadzeniem nowej regulacji.

Wykres 3. Udziały wybranych form w zatrudnieniu ogółem (w %) w latach 2016–2018.

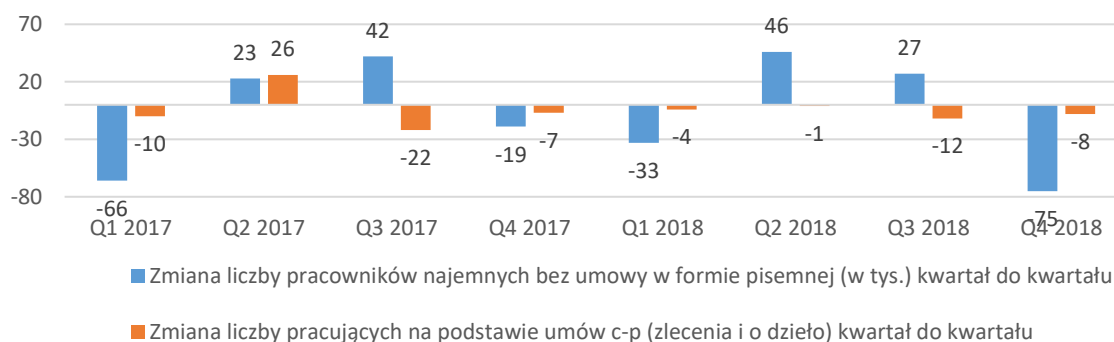


Źródło: Obliczenia DAE MRPiPS na podstawie baz danych jednostkowych BAEL

	Q4 2016 r.	Q1 2017 r.	Q2 2017 r.	Q3 2017 r.	Q4 2017 r.	Q1 2018 r.	Q2 2018 r.	Q3 2018 r.	Q4 2018 r.
Umowa o pracę	93,4%	93,9%	93,7%	93,5%	93,8%	93,9%	93,7%	93,6%	94,1%
Umowa zlecenie	3,1%	3,0%	3,2%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%
Inne umowy cywilnoprawne oraz forma mieszana	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Pracownicy najemni zatrudnieni bez zawarcia umowy w formie pisemnej	2,9%	2,4%	2,5%	2,9%	2,7%	2,5%	2,8%	3,0%	2,5%

Wprowadzenie obowiązku potwierdzenia warunków zatrudnienia na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do pracy mogło wpłynąć na wzrost skali zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych. W celu ograniczenia kosztów wynikających z nawiązania stosunku pracy legalizacja zatrudnienia osób pracujących dotąd w szarej strefie mogła bowiem odbywać się poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych. Analiza dynamiki zmian kwartalnych skali wykonywania pracy nierejestrowanej oraz pracy na podstawie umów cywilnoprawnych nie potwierdziła jednak tego zjawiska – w okresach, w których najmocniej spadała skala zatrudnienia w szarej strefie, dynamika zatrudnienia na podstawie umów zlecenia i umów o pracę (łącznie) również była ujemna.

Wykres 4. Dynamika liczby osób pracujących na podstawie wybranych umów cywilnoprawnych oraz pracowników nierejestrowanych (w tys. osób) w latach 2017–2018, zmiany w stosunku do poprzedniego kwartału.

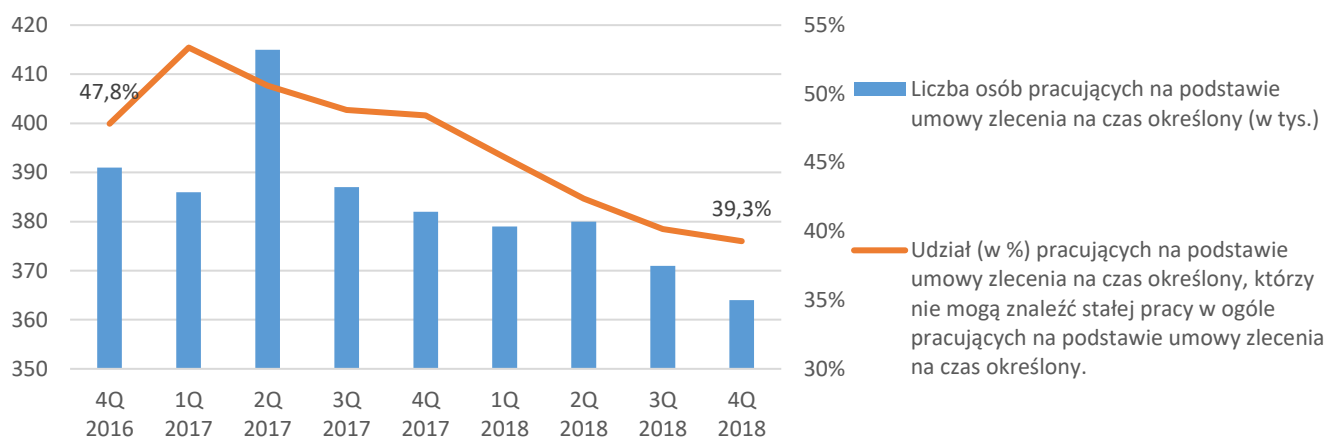


	Q1 2017 r.	Q2 2017 r.	Q3 2017 r.	Q4 2017 r.	Q1 2018 r.	Q2 2018 r.	Q3 2018 r.	Q4 2018 r.
Zmiana liczby pracowników najemnych zatrudnionych bez zawarcia umowy w formie pisemnej	-66	23	42	-19	-33	46	27	-75
Zmiana liczby pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych (umowy zlecenie i umowy o dzieło)	-10	26	-22	-7	-4	-1	-12	-8

Źródło: Obliczenia DAE MRPiPS na podstawie baz danych jednostkowych BAEL.

Podsumowując, analiza przeprowadzona na podstawie danych jednostkowych BAEL wskazuje, że wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej przy pracy wykonywanej na podstawie określonych umów cywilnoprawnych okazało się skutecznym działaniem zmniejszającym skalę nadużywania tego rodzaju umów. Po wejściu w życie ocenianej regulacji zmniejszyła się liczba osób pracujących na podstawie umów zlecenia, przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Ponadto nie sprawdziły się przewidywania dotyczące potencjalnego negatywnego wpływu regulacji na rynek pracy, tj. nie wystąpił efekt „wypychania” do szarej strefy osób zatrudnionych na podstawie umów zlecenie. Dane wskazują bowiem na zmniejszenie się skali zjawiska pracy nierejestrowanej w ocenianym okresie.

Wykres 5. Liczba pracujących na podstawie umowy zlecenia na czas określony (lewa oś, w tys. osób) oraz udział osób, które nie mogą znaleźć stałej pracy (prawa oś, w %) w latach 2016–2018.



	4Q 2016 r.	1Q 2017 r.	2Q 2017 r.	3Q 2017 r.	4Q 2017 r.	1Q 2018 r.	2Q 2018 r.	3Q 2018 r.	4Q 2018 r.
Liczba osób pracujących na podstawie umowy zlecenia na czas określony (w tys. osób)	391	386	415	387	382	379	380	371	364
Udział osób, które nie mogą znaleźć stałej pracy (w %)	47,8%	53,4%	50,6%	48,8%	48,4%	45,4%	42,4%	40,2%	39,3%

Źródło: Obliczenia DAE MRPiPS na podstawie baz danych jednostkowych BAEL

Określenie wpływu pozostałych rozwiązań wprowadzonych ocenianą ustawą, z uwagi na brak stosownych danych – nie jest możliwe.

Oszacowanie wpływu regulacji na wynagrodzenia osób o krótkim stażu pracy obecnie nie jest możliwe ze względu na brak dostępu do danych na temat rozkładu wynagrodzeń w zależności od stażu pracy za okres po wprowadzeniu regulacji. Odpowiednie dane GUS z badania „Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2018 r.” opublikowane zostaną dopiero w pierwszym kwartale 2020 r.

Dostępne dane nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznych wniosków na temat wpływu omawianej regulacji na zatrudnienie wśród osób wchodzących na rynek pracy, tj. głównie osób młodych, do 30 roku życia. Opierając się na danych BAEL można stwierdzić, że wśród osób w wieku 25–30 liczba osób pracujących na podstawie umowy o pracę (o stażu pracy ogółem do 1 roku) spadła pomiędzy 4 kw. 2016 r. a 4 kw. 2018 r. o 29 tys. osób. W związku z tym, mając na uwadze wysoką koniunkturę w latach 2017–2018 oraz utrzymujący się wysoki popyt na pracę w tym okresie, zmniejszenie zatrudnienia wśród tej kategorii osób potencjalnie mogło być związane ze zniesieniem możliwości ustalania niższego (niż minimalne) wynagrodzenia za pracę, przy jednoczesnym silnym wzroście wysokości minimalnego wynagrodzenia. W efekcie nastąpił

znaczący wzrost całkowitych kosztów pracy osób o niskim stażu pracy, co mogło być powodem osłabienia zainteresowania zatrudnianiem tej grupy osób. Niemniej jednak spadek liczby pracujących o niskim stażu pracy wynikał zapewne także ze zmian demograficznych (mniejszego napływu nowych osób na rynek pracy) oraz poprawy sytuacji na rynku pracy (utrzymanie się w zatrudnieniu osób, które przed wprowadzeniem regulacji miały staż poniżej 1 roku).

V. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy

1) Kontrole w 2017 r.

W 2017 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 19 515 kontroli ukierunkowanych na ustalenie skali przestrzegania obowiązku wypłacania wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż wynikająca z wysokości minimalnej stawki godzinowej – zgodnie z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Oprócz kontroli planowanych i skargowych przeprowadzono 382 kontrole w związku z sygnałami napływającymi do okręgowych inspektoratów pracy za pośrednictwem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, w ramach akcji pod nazwą: „13 zł... i nie kombinuj!”. Powyższe kontrole przeprowadzono w 17 547 podmiotach, zatrudniających łącznie 2 708 447 osób, w tym 2 014 624 pracowników.

Tab. 1 Kontrole według liczby osób zatrudnionych w kontrolowanych podmiotach w 2017 r.

Liczba zatrudnionych	Liczba kontroli	Liczba kontroli, w których wydano polecenia lub wnioski	Odsetek kontroli, w trakcie których ujawniono naruszenia
do 9	7 345	1 866	25,4%
od 10 - 49	6 335	1 792	28,3%
od 50 - 249	3 647	999	27,4%
250 i pow.	2 188	589	26,9%
OGÓLEM	19 515	5 246	26,9%

Tab. 2 Kontrole według formy własności kontrolowanych podmiotów w 2017 r.

Liczba zatrudnionych	Liczba kontroli	Liczba kontroli, w których wydano polecenia lub wnioski	Odsetek kontroli, w trakcie których ujawniono naruszenia
Sektor publiczny ogółem, w tym własność:	1 669	483	28,9%
państwowa	344	96	27,9%
samorządowa	1 252	363	29,0%
mieszana	73	24	32,9%
Sektor prywatny ogółem, w tym własność:	17 734	4 734	26,7%
prywatna krajowa	15 442	4 134	26,8%
prywatna zagraniczna	1 134	265	23,4%
prywatna mieszana	1 158	335	28,9%
Sektor zrównoważony	2	1	50,0%
Własność nieokreślona	110	28	25,5%
OGÓLEM	19 515	5 246	26,9%

W 2017 r. Państwowa Inspekcja Pracy otrzymała od zleceniobiorców prawie 1,7 tys. skarg dotyczących niewypłacenia minimalnej stawki godzinowej oraz ponad 600 takich sygnałów z Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, w ramach wspólnie prowadzonej akcji „13 zł ... i nie kombinuj”. Nieprawidłowości w stosowaniu przepisów dotyczących wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej stwierdzono w trakcie 26,9 % wszystkich kontroli.

Najczęściej ujawnianym problemem było naruszenie przepisów wprowadzonego ocenianą ustawą art. 8b ust. 1–5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę poprzez niezapewnianie ustalania liczby godzin wykonywania zlecenia lub świadczenia usługi w sposób ustalony w zawartej umowie (lub informacji zleceniodawcy) lub niezapewnianie przedstawiania przez zleceniobiorcę informacji o liczbie godzin wykonywania zlecenia (świadczenia usług), gdy strony nie ustaliły w umowie sposobu ustalania liczby godzin wykonywania zlecenia. Nieprawidłowość ta wystąpiła w 12% kontroli.

Naruszenie przepisów art. 8a ust. 6 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (wprowadzonych ocenianą ustawą), polegające na ustalaniu w umowach terminu wypłaty wynagrodzenia niezapewniającego wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej co najmniej raz w miesiącu lub wypłacaniu wynagrodzenia za wykonywanie zlecenia lub świadczenie usług w terminach niezapewniających wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej co najmniej raz w miesiącu, ujawniono podczas 8% kontroli.

W toku ok. 4,8% kontroli stwierdzono naruszenie art. 8a ust. 1 lub 2 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, poprzez ustalenie w umowach wynagrodzenia w sposób niezapewniający przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi otrzymania za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej bądź poprzez niewypłacenie lub zaniżenie tego wynagrodzenia.

W przypadku ok. 1,3% kontroli stwierdzono naruszenia art. 8c ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, polegające na tym, że podmiot, na rzecz którego było wykonywane zlecenie lub świadczone usługi, nie przechowywał dokumentów określających sposób potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług lub dokumentów potwierdzających liczbę godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług.

Przeprowadzone kontrole nie wykazały, by charakter stwierdzonych nieprawidłowości różnił się w zależności od branży. Naruszenia najczęściej ujawniano w sekcji edukacja.

Tab. 3 Kontrole według branży w 2017 r.

Branża wg PKD	Liczba kontroli	Liczba kontroli, w których wydano polecenia lub wnioski	Odsetek kontroli, w trakcie których ujawniono naruszenia
A. Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	264	74	28,0%
B. Górnictwo i wydobywanie	75	21	28,0%
C. Przetwórstwo przemysłowe	3 564	899	25,2%
D. Wytwarzanie energii	59	19	32,2%
E. Dostawa wody	297	76	25,6%
F. Budownictwo	2 498	600	24,0%
G. Handel, naprawy	4130	996	24,1%
H. Transport i gospodarka magazynowa	950	301	31,7%
I. Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	1 655	451	27,3%
J. Informacja i komunikacja	287	85	29,6%
K. Finanse i ubezpieczenia	196	49	25,0%
L. Obsługa rynku nieruchomości	303	85	28,1%
M. Działalność profesjonalna	621	161	25,9%
N. Usługi administrowania	1 957	590	30,1%
O. Administracja publiczna	265	76	28,7%
P. Edukacja	591	211	35,7%
Q. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	979	304	31,1%
R. Kultura, rozrywka i rekreacja	354	105	29,7%
S. Pozostała działalność usługowa	467	143	30,6%
T. Gospodarstwa domowe	1	-	-
U. Organizacje eksterytorialne	1	-	-
X. Działalność nieokreślona	1	-	-
OGÓLEM	19 515	5 246	26,9%

W związku z naruszeniami przepisów dotyczących wypłaty minimalnego wynagrodzenia dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych inspektorzy wydali 6 812 wniosków w wystąpieniach oraz 769 poleceń ustnych. Na 292 osoby inspektorzy nałożyli grzywny w drodze mandatów karnych na łączną kwotę 371 300 zł, skierowali 101 wniosków o ukaranie do sądu oraz zastosowali 258 środków oddziaływania wychowawczego.

Ponadto w dwóch przypadkach do prokuratury skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa: w jednym przypadku – przestępstwa polegającego na fałszowaniu dokumentów (ewidencji czasu wykonywania umów przez zleceniodawców), zaś w drugim

przypadku – przestępstwa polegającego na składaniu fałszywych zeznań w sprawie niewypłacenia wynagrodzenia z tytułu wykonania umowy.

Dodatkowo, w związku z trudnościami w przeprowadzeniu kolejnych czynności kontrolnych dotyczących wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej, do prokuratury skierowano dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 225 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.) w sprawie utrudniania i udaremniania inspektorowi pracy przeprowadzenia czynności kontrolnych.

2) Kontrole w 2018 r.

W 2018 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 14 139 kontroli ukierunkowanych na ustalenie skali przestrzegania obowiązku wypłacania wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż wynikająca z wysokości minimalnej stawki godzinowej – zgodnie z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Kontrole przeprowadzono w 13 059 podmiotach, zatrudniających łącznie 1 665 336 osób, w tym 1 197 845 pracowników.

Tab. 4 Kontrole według liczby osób zatrudnionych w kontrolowanych podmiotach w 2018 r.

Zatrudnienie	Liczba kontroli	Liczba kontroli, w których wydano polecenia lub wnioski	Odsetek kontroli, w trakcie których ujawniono naruszenia
do 9	5 397	1 557	28,8%
od 10 - 49	4 750	1 349	28,4%
od 50 - 249	2 602	642	24,7%
250 i pow.	1 390	295	21,2%
OGÓLEM	14 139	3 843	27,2%

Tab. 5 Kontrole według formy własności kontrolowanych podmiotów w 2018 r.

Zatrudnienie	Liczba kontroli	Liczba kontroli, w których wydano polecenia lub wnioski	Odsetek kontroli, w trakcie których ujawniono naruszenia
Sektor publiczny ogółem, w tym własność:	1 462	378	25,9%
państwowa	257	49	19,1%
samorządowa	1 156	315	27,2%
mieszana	49	14	28,6%
Sektor prywatny ogółem w tym własność:	12 557	3 428	27,3%
prywatna krajowa	10 993	3052	27,8%
prywatna zagraniczna	792	177	22,3%
prywatna mieszana	772	199	25,8%
Sektor zrównoważony	2	-	-
Własność nieokreślona	118	37	31,4%
OGÓLEM	14 139	3 843	27,2%

Państwowa Inspekcja Pracy otrzymała od zleceniobiorców 2,7 tys. zarzutów skargowych dotyczących niewypłacenia minimalnej stawki godzinowej.

Nieprawidłowości w stosowaniu przepisów dotyczących wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej stwierdzono w trakcie 27,2% wszystkich kontroli.

W toku ok. 4,3% wszystkich kontroli ujawniono naruszenie art. 8a ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę poprzez ustalenie w umowach wynagrodzenia zleceniobiorcy w sposób niezapewniający przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi otrzymania za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej.

W trakcie ok. 2,2% ogółu kontroli stwierdzono naruszenie art. 8a ust. 2 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę poprzez niewypłacenie lub zaniżenie zleceniobiorcy wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej.

Podczas ok. 11,4% wszystkich kontroli stwierdzono naruszenie art. 8b ust. 1–5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, poprzez niezapewnianie ustalania liczby godzin wykonywania zlecenia lub świadczenia usługi w sposób ustalony w zawartej umowie zlecenia (lub informacji zleceniodawcy) lub niezapewnianie przedstawiania przez zleceniobiorcę informacji o liczbie godzin wykonywania zlecenia (świadczenia usług), gdy strony nie ustaliły w umowie sposobu ustalania liczby godzin wykonywania zlecenia.

Naruszenie przepisu art. 8a ust. 6 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, polegające na ustalaniu w umowach terminu wypłaty wynagrodzenia niezapewniającego wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej co najmniej raz w miesiącu lub wypłacaniu wynagrodzenia za wykonywanie zlecenia (świadczenie usług) w terminach niezapewniających wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej co najmniej raz w miesiącu, ujawniono podczas 8,5% kontroli.

W przypadku ok. 2% wszystkich kontroli stwierdzono naruszenia art. 8c ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, polegających na tym, że podmiot, na rzecz którego jest wykonywane zlecenie lub są świadczone usługi nie przechowuje dokumentów określających sposób potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług lub dokumentów potwierdzających liczbę godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług.

Tab. 6 Kontrole według branży w 2018 r.

Branża wg PKD	Liczba kontroli	Liczba kontroli, w których wydano polecenia lub wnioski	Odsetek kontroli, w trakcie których ujawniono naruszenia
A. Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	168	36	21,4%
B. Górnictwo i wydobywanie	47	13	27,7%
C. Przetwórstwo przemysłowe	2 359	546	23,1%
D. Wytwarzanie energii	47	12	25,5%
E. Dostawa wody	183	30	16,4%
F. Budownictwo	1 613	404	25,0%
G. Handel, naprawy	3 024	783	25,9%
H. Transport i gospodarka magazynowa	778	225	28,9%
I. Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	1 241	380	30,6%
J. Informacja i komunikacja	185	36	19,5%
K. Finanse i ubezpieczenia	120	33	27,5%
L. Obsługa rynku nieruchomości	212	70	33,0%
M. Działalność profesjonalna	513	136	26,5%
N. Usługi administrowania	1 352	429	31,7%
O. Administracja publiczna	411	137	33,3%
P. Edukacja	444	145	32,7%
Q. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	726	221	30,4%
R. Kultura, rozrywka i rekreacja	303	87	28,7%
S. Pozostała działalność usługowa	410	118	28,8%
T. Gospodarstwa domowe	-	-	-
U. Organizacje eksterytorialne	-	-	-
X. Działalność nieokreślona	3	2	66,7%

OGÓŁEM	14 139	3 843	27,2%
---------------	---------------	--------------	--------------

W związku z naruszeniami przepisów dotyczących wypłaty minimalnego wynagrodzenia dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych inspektorzy wydali 5 072 wnioski w wystąpieniach oraz 478 poleceń ustnych. Na 286 osób nałożyli grzywny w drodze mandatów karnych na łączną kwotę 367 300 zł, skierowali 96 wniosków o ukaranie do sądu oraz zastosowali 259 środków oddziaływania wychowawczego.

Ponadto w 6 przypadkach do prokuratury skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w tym m.in. zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw:

- z art. 225 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny polegającego na udaremnieniu wykonania czynności kontrolnych oraz utrudnianiu w kolejnych dniach kontroli prowadzonej przez inspektorów pracy w zakresie inspekcji pracy wobec tego podmiotu,
- z art. 219 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny polegającego na naruszeniu przepisów prawa o ubezpieczeniach społecznych poprzez niezgłoszenie wymaganych danych mających wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość – tj. powierzenie w okresie od stycznia 2017 r. do maja 2017 r. wykonywania pracy zarobkowej jednej osobie na podstawie ustnej umowy zlecenie i nie zgłoszenie jej do ubezpieczenia społecznego z tego tytułu,
- z art. 218 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny polegającego na złośliwym lub uporczywym naruszaniu praw pracownika wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego w stosunku do jednego pracownika.

Realizując polecenia lub wnioski wydane przez inspektorów pracy, do dnia 25 lutego 2019 r., kontrolowane podmioty wypłaciły uprawnionym zleceniobiorcom łączną kwotę 662 360 zł przysługującego im wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej.

Państwowa Inspekcja Pracy nie dysponuje danymi umożliwiającymi odniesienie się do uchylecia ocenianą ustawą przepisów art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Ewentualnie ujawnione w trakcie kontroli przypadki ukształtowania wysokości wynagrodzenia pracownika w okresie jego pierwszego roku pracy poniżej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, stanowią naruszenie przepisu art. 6 ust. 1 ww. ustawy i nie były wyodrębniane z ogółu przypadków wypłaty wynagrodzenia poniżej ustawowego minimum (niezależnie od stażu pracy uprawnionego).

Z kolei w przypadku poszerzenia przez ocenianą ustawę katalogu włączeń przy obliczaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia o dodatek do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej, z danych gromadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy wynika, że w latach 2017-2018 nie stosowano żadnych środków prawnych na podstawie art. 6 ust. 5 pkt 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

3) Główne przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości

Naruszenia przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej, stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy w latach 2017–2018, przedstawiciele kontrolowanych podmiotów tłumaczyli najczęściej niezajomością regulacji prawnych

(unormowania te wkraczają w obszar stosunków cywilnoprawnych, w których wcześniej zasadniczo obowiązywała zasada swobody umów). Nieznajomość przepisów była przyczyną m.in. niewłaściwego określenia w umowach, zawartych na okres dłuższy niż 1 miesiąc, terminu wypłaty wynagrodzenia niezapewniającego wypłaty wynagrodzenia wynikającego z minimalnej stawki godzinowej, co najmniej raz w miesiącu. Problem stanowiła także interpretacja rozwiązań wprowadzonych ocenianą ustawą, zwłaszcza dotyczących częstotliwości i terminu wypłaty wynagrodzenia za pracę czy obowiązków w zakresie ewidencjonowania godzin wykonywania zlecenia lub świadczenia usług. Do naruszeń wybranych przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej dochodziło również z powodu błędów popełnianych przez osoby zajmujące się rozliczaniem umów.

W niektórych sytuacjach podmioty kontrolowane łamały przepisy świadomie. Dotyczyło to przede wszystkim niewykazywania rzeczywistego czasu wykonywania zlecenia lub świadczenia usług, a w konsekwencji nienaliczenia i niewypłacania wynagrodzenia co najmniej w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej. Wśród podawanych przyczyn niewypłacania wynagrodzenia w tej wysokości był także brak środków finansowych spowodowany trudnościami ekonomicznymi zlecniodawcy.

4) Wnioski po przeprowadzonych kontrolach

Kontrole przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy wykazały, iż znacząca większość kontrolowanych podmiotów prawidłowo stosowała przepisy o minimalnej stawce godzinowej. Przestrzegały one zarówno obowiązków o charakterze formalnym (np. dotyczących treści umów, dokumentacji na temat liczby godzin wykonywania zlecenia), jak i dokonywały wypłaty wynagrodzenia w stosownej wysokości. Niewątpliwie należy uznać, iż akcje informacyjne i działania profilaktyczne, prowadzone m.in. przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwową Inspekcję Pracy, odniosły odpowiedni skutek.

Niezależnie od powyższego, w związku z wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych, zarówno inspektorzy pracy, jak i podmioty kontrolowane, sygnalizowały występowanie określonych problemów. Dotyczyły one m.in.:

- doprecyzowania terminu i zasad wypłacania wynagrodzenia za wykonane zlecenie lub świadczone usługi. Dotyczyły one zwłaszcza sytuacji, gdy:
 - strony w umowie zamieszczają warunek wypłaty wynagrodzenia po wystawieniu i dostarczeniu przez usługodawcę rachunku lub faktury VAT, tymczasem na termin ich dostarczenia zlecniodawca nie ma wpływu,
 - dla prawidłowego ustalenia i wypłaty wynagrodzenia konieczne jest dokonanie określonych czynności poprzedzających, np. zestawienie i podsumowanie stosownych danych oraz zebranie informacji o liczbie godzin wykonanego zlecenia lub świadczonych usług w jednostce macierzystej oraz w placówkach; dokonanie tych czynności może okazać się niemożliwe przy zachowaniu ustawowego terminu wypłaty wynagrodzenia, tj. 1 raz w miesiącu,
 - przedmiotem umowy jest usługa, która z uwagi na swoją specyfikę nie powinna być wynagradzana etapowo, gdyż wynik pracy częściowej w żaden sposób nie odpowiada

planowanemu wynikowi pracy po jej zakończeniu. Ustawa obowiązuje również w odniesieniu do prac, których wykonania ze swej istoty nie daje się odnieść do jednostki czasu (np. sprawowanie nadzoru architektonicznego nad realizacją projektu),

- należy ustalić termin wypłaty wynagrodzenia w pierwszym miesiącu obowiązywania umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług (tj. gdy np. umowa obowiązuje od dnia 1 stycznia, natomiast termin wypłaty wynagrodzenia przyjęty w danym podmiocie ma miejsce dnia 10 stycznia, 10 lutego, a następnie 10 marca itd.),
- potwierdzania przez zleceniobiorcę liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczonych usług w sposób uniemożliwiający zleceniodawcy ustalenie i wypłatę wynagrodzenia w odpowiednim terminie i wysokości,
- nieprawidłowego realizowania podstawowych obowiązków związanych z dokumentowaniem i przekazywaniem przez zleceniobiorców informacji o liczbie godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług,
- nieprzechowywania dokumentów dotyczących potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usługi (brak dokumentów uniemożliwia kontrolę prawidłowości naliczania wynagrodzenia przez inspektorów pracy oraz utrudnia rozpoznanie ewentualnego sporu przez sąd),
- ustalenie szerszego katalogu wyłączeń spod działania przepisów o minimalnej stawce godzinowej, zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym; znaczna część zleceniobiorców osiąga wynagrodzenie wyższe niż wynikające z minimalnej stawki godzinowej lub też ich wynagrodzenie nie jest uzależnione od czasu poświęconego na wykonywanie usług czy zleceń. Stosowanie do nich przepisów o minimalnej stawce godzinowej powoduje dodatkowe obowiązki podmiotu organizującego pracę; na chwilę obecną regulacje ocenianej ustawy znajdują również zastosowanie np. do członków zarządów spółek kapitałowych, menedżerów świadczących pracę na podstawie umów zlecenia lub umów o świadczenie usług, radców prawnych, adwokatów.

Powyższym informacjom przekazanych przez Państwową Inspekcję Pracy towarzyszą sugestie dotyczące usprawnienia regulacji wprowadzonych ocenianą ustawą. Dotyczą one wyeliminowania problemów interpretacyjnych, w szczególności powstających „na styku” stosowania ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i przepisów Kodeksu cywilnego (m.in. poprzez poszerzenie zakresu obowiązków stron w związku z zawarciem i realizacją umowy).

Niezależnie od problemów zgłaszanych podczas kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgłaszane były postulaty dotyczące wprowadzenia dodatkowych rozwiązań dotyczących zasad funkcjonowania zarówno minimalnego wynagrodzenia za pracę, jak i minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych. Wśród nich najczęściej wymienia się:

- wprowadzenie regulacji, która doprecyzuje kwestię naliczania podatku od towarów i usług konsumpcyjnych VAT; kwestia ta była m.in. przedmiotem Dezyderatu nr 87 Komisji do Spraw Petycji do Prezesa Rady Ministrów w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę osób samozatrudnionych z dnia 6 lutego 2018 r; komisja na posiedzeniu w dniu

9 listopada 2017 r. rozpatrzyła petycję w sprawie zmiany art. 8a ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; petycja odnosiła się do wątpliwości w zakresie interpretacji minimalnej stawki godzinowej w przypadku osób samozatrudnionych, będących płatnikami podatku VAT,

- dążenie do ustalenia minimalnego wynagrodzenia za pracę w formie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego (poprzez wyłączenie z zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę poszczególnych składników, w tym zwłaszcza dodatku do wynagrodzenia przysługującego za staż pracy).

Wnioski i sugestie wynikające z kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, jak również propozycje zmian kierowane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przez obywateli, instytucje oraz parlamentarzystów mają istotną wartość informacyjną w zakresie funkcjonowania wprowadzonych regulacji. Stanowią one kluczowy element do określenia kierunku dalszego udoskonalania rozwiązań dotyczących minimalnej wysokości wynagrodzenia – zarówno w odniesieniu do określonych umów prawa cywilnego, jak i do umów zawieranych w ramach stosunku pracy.

VI. Podsumowanie

Oceniając funkcjonowanie przepisów ocenianej ustawy, należy przede wszystkim wskazać cele, którym nowe rozwiązania prawne miały służyć. Zostały one sformułowane w uzasadnieniu do projektu ocenianej ustawy (druk sejmowy nr 600). W treści uzasadnienia wskazano, że projektowana ustawa na celu przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz ochronę osób najniżej wynagradzanych. Przedstawiona wyżej analiza wykonana w oparciu o dane GUS oraz wyniki kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, jak również opinie wyrażane przez przedstawicieli różnych grup społecznych – zarówno w formie oficjalnych stanowisk jak i prowadzonych rozmów – dają podstawę do twierdzenia, że ww. cele zostały osiągnięte.

Poprzez wprowadzenie nowej instytucji – minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów prawa cywilnego – zagwarantowano osobom wykonującym pracę na podstawie tego rodzaju umów ochronę wynagrodzenia zbliżoną do tej, która przysługuje pracownikom.

Intencje ocenianej ustawy zrealizowane zostały również poprzez uchylenie przepisów o możliwości stosowania tzw. sub-minimum. Do 31 grudnia 2016 r. przepisy ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę dopuszczały możliwość ustalania dla pracowników z krótkim stażem pracy wynagrodzenia na poziomie niższym niż minimalne wynagrodzenie za pracę, tj. na poziomie 80% minimalnego wynagrodzenia. Powyższe rozwiązania oceniane jako dyskryminujące osoby bez doświadczenia zawodowego, wkraczające na rynek pracy, zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r. Z uwagi na fakt, że sytuacja na rynku pracy w Polsce w ostatnich latach uległa znaczącej poprawie, w ocenie ustawodawcy utrzymywanie tego rozwiązania byłoby nieuzasadnione.

Ochronie osób najniżej wynagradzanych służy również wprowadzona z dniem 1 stycznia 2017 r. modyfikacja zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę. Do dnia 31 grudnia 2016 r. osoba, której wynagrodzenie zostało ustalone w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, pomimo wykonywania pracy w porze nocnej (za które przysługuje określony dodatek), mogła otrzymywać wynagrodzenie w wysokości nie powiększonej o przysługujący dodatek za pracę w porze nocnej, z uwagi na wynikający z obowiązujących przepisów prawa zakres składnikowy minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Modyfikacja zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę stanowi istotny element w dążeniu do osiągnięcia przejrzystych i sprawiedliwych zasad w ustalaniu minimalnych gwarancji płacowych oraz zapewnienia osobom najniżej wynagradzanym właściwej ochrony. Dokonane w ocenianej ustawie wyłączenie z minimalnego wynagrodzenia za pracę dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej było krokiem w tym kierunku.

Jednocześnie ocena funkcjonowania ustawy (w tym również postulaty strony społecznej) wykazała, że nadal istnieją obszary wymagające pilnego uregulowania. Dotyczy to zwłaszcza potrzeby wyłączenia z zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę dodatku stażowego. W istniejącym stanie prawnym dodatek przysługujący za staż pracy (jako składnik uwzględniany przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę) przestaje pełnić rolę gratyfikacji i uznania pracownika za posiadane przez niego doświadczenie zawodowe związane z długotrwałym zatrudnieniem.

W tym zakresie dokonana została nowelizacja ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę dotycząca wyłączenia z minimalnego wynagrodzenia za pracę dodatku do wynagrodzenia za staż pracy (ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – Dz. U. poz. 1564).

Uwzględniając intencje ustawodawcy, jak również wyniki przeprowadzonej oceny, należy podkreślić, że rozwiązania prawne wprowadzone ocenianą ustawą są wyrazem szczególnej troski państwa o obywateli oraz stanowią istotny krok w kierunku pożądanых społecznie i gospodarczo zmian systemowych.