



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPL.140.69.2017.ML

Warszawa, 15 lutego 2018 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o wliczaniu okresów prowadzenia działalności gospodarczej do pracowniczego stażu pracy oraz stażu wymaganego od kandydatów na określone stanowiska (druk nr 1530).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z poważaniem*

(-) Mateusz Morawiecki

**Stanowisko Rządu**  
**wobec poselskiego projektu ustawy**  
**o wliczaniu okresów prowadzenia działalności gospodarczej**  
**do pracowniczego stażu pracy oraz stażu wymaganego**  
**od kandydatów na określone stanowiska**  
**(druk nr 1530)**

Poselski projekt ustawy o wliczaniu okresów prowadzenia działalności gospodarczej do pracowniczego stażu pracy oraz stażu wymaganego od kandydatów na określone stanowiska (druk nr 1530) przewiduje wliczanie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, a także stażu pracy wymaganego do objęcia określonego stanowiska oraz stażu pracy na stanowisku kierowniczym wymaganego do objęcia określonego stanowiska, okresów:

- 1) prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej;
- 2) posiadania statusu wspólnika spółki osobowej uprawnionego do prowadzenia spraw i reprezentacji tej spółki i niezatrudnionego w tej spółce na podstawie umowy o pracę;
- 3) pełnienia funkcji członka zarządu lub prokurenta spółek osobowych lub kapitałowych i niezatrudnionych w tych spółkach na podstawie umowy o pracę;
- 4) wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy o zleceniu.

Warunkiem zaliczenia powyższych okresów do stażu pracy byłoby podleganie w czasie ich trwania ubezpieczeniu i opłacaniu składek zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778) i ustawą z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. poz. 137, z późn. zm.).

Projekt przewiduje, że w celu potwierdzenia ww. okresów osoba uprawniona, nawiązując stosunek pracy, będzie obowiązana złożyć oświadczenie w formie pisemnej z notarialnie poświadczonym podpisem na okoliczność podstaw wyliczenia okresu stażu pracy ze wskazaniem właściwej dokumentacji potwierdzającej prawdziwość oświadczenia. Oświadczenie to byłoby składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, zgodnie z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r. poz. 2204 oraz z 2018 r. poz. 20).

Ponadto projekt przewiduje, że przepisy ustawy nie będą miały zastosowania, jeżeli w myśl danego przepisu lub postanowienia do stażu pracy wlicza się tylko okresy zatrudnienia u danego pracodawcy (tzw. zakładowy staż pracy).

Ustawa ta miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

W obecnym stanie prawnym nie ma jednolitych zasad ustalania stażu pracy dla celów ustalania wszystkich uprawnień pracowniczych wynikających ze stosunku pracy, zarówno przysługujących na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, jak i tych uprawnień, które przysługują tylko na podstawie przepisów wewnątrzzakładowych, obowiązujących u danego pracodawcy (np. na podstawie układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania). Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108, 4, 138 i 305) przewidują w tym zakresie:

- tzw. zakładowy staż pracy – tj. wliczanie do okresu zatrudnienia pracownika, od którego zależy dane uprawnienie wynikające ze stosunku pracy, tylko okresu pracy u danego pracodawcy (dotyczy to np. ustalenia długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony lub nieokreślony),
- tzw. ogólny staż pracy – tj. wliczanie do okresu zatrudnienia pracownika, od którego zależy dane uprawnienie wynikające ze stosunku pracy, okresów pracy u wszystkich pracodawców (dotyczy to np. ustalenia wymiaru urlopu wypoczynkowego pracownika).

Niezależnie od okresów zatrudnienia składających się na tzw. zakładowy oraz ogólny staż pracy, obowiązuje szereg przepisów powszechnie obowiązujących, przewidujących zaliczanie do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze ze stosunku pracy, innych okresów niż okresy pozostawania w zatrudnieniu (są to tzw. okresy zaliczalne do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze). W niektórych przypadkach okresy te są z mocy regulacji ustawowych zaliczane zarówno do tzw. ogólnego, jak i zakładowego stażu pracy (np. okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych – art. 79 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.)). Natomiast w innych przypadkach okresy te podlegają zaliczeniu jedynie do tzw. ogólnego stażu pracy, a nie podlegają zaliczeniu do tzw. zakładowego stażu pracy (np. okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. poz. 310)).

Ponadto w systemie prawa funkcjonują obecnie przepisy określające wymagania dotyczące stażu pracy przy ubieganiu się o zatrudnienie na określonym stanowisku. Przykładem mogą być regulacje zawarte w:

- ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.) – zgodnie z którymi pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która m. in. posiada co najmniej 3-letni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku (art. 6 ust. 4 ustawy) oraz
- w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62) – zgodnie z którymi głównym księgowym jednostki sektora

finansów publicznych może być pracownik, który m.in. posiada co najmniej 3- lub 6-letnią praktykę w księgowości – w zależności od poziomu wykształcenia (art. 54 ust. 2 ustawy).

W obecnym stanie prawnym nie ma natomiast żadnych powszechnie obowiązujących regulacji prawnych, które przewidywałyby wliczanie zarówno do tzw. ogólnego, jak i zakładowego stażu pracy, okresów pracy, o których jest mowa w projektowanej ustawie. Rozwiązania takie mogą natomiast, już w obecnym stanie prawnym, przewidywać przepisy wewnątrzzakładowe, obowiązujące u pracodawców. Z art. 18 Kodeksu pracy wynika bowiem zasada uprzywilejowania pracownika, która pozwala zamieszczać w przepisach wewnątrzzakładowych regulacje korzystniejsze dla pracownika niż wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy.

Rozwadze należy także poddać argumenty podniesione przez projektodawców w uzasadnieniu do projektu ustawy, że nabywanie doświadczenia zawodowego koniecznego do objęcia danego stanowiska, czy też wykonywania określonej pracy może mieć miejsce nie tylko wskutek wcześniejszego wykonywania danego rodzaju pracy na podstawie umowy o pracę, ale także w ramach wcześniej prowadzonej samodzielnej działalności gospodarczej czy też w związku z zarządzaniem spółką, a doświadczenie zdobyte w ten sposób niczym nie różni się od doświadczenia zdobytego w ramach zajmowania danego stanowiska pracy na podstawie stosunku pracy. Także w tym przypadku istotne znaczenie ma kwestia dowodowa.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że projekt ustawy przewiduje dodatkowe wymogi, których spełnienie byłoby konieczne, aby osoby uprawnione mogły skorzystać z jego rozwiązań i aby zapobiec nadużywaniu przepisów projektowanej ustawy.

Przy założeniu, że projektowane przepisy nie ingerowałyby w tzw. zakładowy staż pracy (co zdaje się wynikać z art. 2 ust. 8 projektowanej ustawy), skutkiem działania tej ustawy byłoby zaliczanie ww. okresów pracy do tzw. ogólnego stażu pracy:

- 1) jeżeli od takiego stażu określone przepisy prawa różnej rangi (ustawa, układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania) uzależniają dane uprawnienia pracownicze – w zakresie regulacji powszechnie obowiązujących w obecnym stanie prawnym dotyczyłoby to jedynie wymiaru urlopu wypoczynkowego;
- 2) wymaganego przy ubieganiu się o zatrudnienie na określonym stanowisku – obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu pracy nie zawierają takich regulacji. Takie wymogi mogą natomiast wynikać z przepisów tzw. pragmatyk służbowych, a także z przepisów wewnątrzzakładowych;
- 3) na stanowisku kierowniczym, wymaganego przy ubieganiu się o zatrudnienie na określonym stanowisku – obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu pracy nie zawierają takich regulacji.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że projektowane rozwiązania mogą wzbudzać wątpliwości ze względu na swoją skalę oraz nowe obciążenia finansowe, jakie kreują one dla pracodawców. Zgodnie z szacunkami przeprowadzonymi z wykorzystaniem m.in. danych BAEL, zmianami, które weszłyby w życie w związku z obowiązywaniem

omawianej ustawy, zostałoby objętych ok. 1 125 tys. osób. Implementacja przepisów spowodowałaby powstanie dla pracodawców rocznego kosztu rzędu:

- 785 090 tys. zł (przy założeniu, że wszystkie osoby otrzymują wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej na 2018 r. wynoszącej 2100 zł),
- 1 729 302 tys. zł (przy założeniu, że wszystkie osoby otrzymują wynagrodzenie równe prognozowanemu na 2018 r. przeciętnemu wynagrodzeniu w gospodarce narodowej, przyjętemu w założeniach do projektu budżetu państwa na 2018 r.).

Powyższy koszt powstałby na skutek zwiększonego wymiaru urlopu wypoczynkowego pracowników, a tym samym – braku świadczenia pracy w tym czasie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż art. 2 projektowanej ustawy zakłada wliczanie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, m.in. okresów prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej oraz okresów pełnienia funkcji członka zarządu, prokurenta spółek osobowych lub kapitałowych i niezatrudnionych w tych spółkach na podstawie umowy o pracę, pod warunkiem podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek zgodnie ze wskazanymi w projekcie aktami prawnymi. Projekt zawęży uprawnienia pracownicze jedynie do okresów prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej. Taka konstrukcja może doprowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lecz zatrudniających pracowników, zleceniobiorców, czy zgłaszających do ubezpieczeń osoby współpracujące przy prowadzeniu pozarolniczej działalności. Dyskryminuje zatem osoby zapewniające innym miejsca pracy i opłacające składki nie tylko za siebie, lecz również za zatrudnione osoby. Regulacja ta pozostaje również w sprzeczności z brzmieniem projektowanego art. 2 ust. 6 ustawy, który stanowi o wliczaniu do stażu wymaganego od kandydatów na określone stanowiska, okresów wskazanych w ust. 1, tj. m.in. okresów prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej (zawarte zostało zastrzeżenie w zakresie zatrudniania w oparciu o umowę o pracę minimum 5 osób).

Odnosząc się do brzmienia przedmiotowego przepisu w odniesieniu do członków zarządu lub prokurentów spółek podkreślić należy, że zgodnie z obowiązującymi przepisami powołanie do pełnienia funkcji nie stanowi tytułu do ubezpieczeń społecznych. Zatem osoby pełniące funkcję członka zarządu lub prokurenta jedynie na podstawie powołania nie podlegają ubezpieczeniom społecznym na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jak również nie podlegały ubezpieczeniom na podstawie wskazanej w przedmiotowym artykule ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Osoby takie podlegają ubezpieczeniom społecznym jedynie w przypadku zawarcia umowy o pracę lub odpowiednio umowy cywilnoprawnej w celu pełnienia funkcji członka zarządu lub prokurenta. Tytułem do ubezpieczeń nie jest wówczas status członka zarządu czy prokurenta, lecz zawarta umowa. Osoby te podlegają wtedy ubezpieczeniom jako pracownicy lub osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie

z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Zaproponowana konstrukcja doprowadzi zatem do sytuacji, w której przepis pozostanie martwy.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na akty prawne przywołane w projektowanym art. 2 ust. 1 ustawy. Zaznaczyć należy, że przed wejściem w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. przed 1 stycznia 1999 r.) zasady normujące ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do osób wykonujących umowy zlecenia regulowała ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. poz. 333, z późn. zm.), natomiast osób prowadzących pozarolniczą działalność – ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. poz. 250, z późn. zm.).

Z projektu ustawy wynika, że osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę mogą wliczać do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, m.in. okresy prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej oraz okresy wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, pod warunkiem podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych lub ustawą z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Należy zauważyć, że ustawa o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych normowała obowiązek ubezpieczeń społecznych pracowników, wskazując jednocześnie, że obowiązek ubezpieczenia społecznego osób nie będących pracownikami określają odrębne przepisy, które wskazano powyżej. Nieuwzględnienie zatem innych, niż wskazane przez projektodawcę regulacji dotyczących ubezpieczenia społecznego, obowiązujących przed 1 stycznia 1999 r. doprowadziłoby do wykluczenia znacznej części potencjalnych beneficjentów regulacji. Biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu, wydaje się, że nie taki cel przyświecał projektodawcy.

Ponadto odnośnie projektowanego art. 2 ust. 6 ustawy niejasna jest relacja regulacji w nim zawartych do obecnych przepisów prawnych dotyczących wymagań przy ubieganiu się o zatrudnienie na określonym stanowisku.

Przedstawiając powyższe, ze względu na zakres i wagę wątpliwości zgłaszanych do projektowanych rozwiązań, także przez organizacje pracodawców i związki zawodowe, oraz ze względu na skutki finansowe projektowanych rozwiązań, Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy zawarty w druku nr 1530.