



# SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-49/17

**Do druku nr 1274**

Warszawa, dnia 10 marca 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu ..... 13. 03. 2017 .....

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 lutego 2017 r., GMS-WP-173-32/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw.*

*Z wyrazami szacunku*



# SAŁD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Sąd Najwyższy

Biuro Studiów i Analiz

BSA III – 021 – 49/17

Warszawa, dnia 10 marca 2017 r.

## OPINIA

### w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw (druk Sejmu RP VIII kadencji: nr 1274)

W odpowiedzi na pismo Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP z dnia 7 lutego 2017 r., GMS-WP-173-32/17, zawierające prośbę o przedstawienie opinii na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Sąd Najwyższy – stosownie do art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.) – uznaje za celowe przedstawienie następujących uwag odnośnie do niektórych przepisów projektowanej ustawy:

1. W pierwszej kolejności należy krytycznie odnieść się do całości projektowanych przepisów wprowadzających zmiany w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 360; dalej: u.z.p.t.), które mają regulować tryb wykonywania pracy tymczasowej na podstawie „umów prawa cywilnego”.

Założeniem Projektodawcy jest „zapewnienie właściwych standardów pracy tymczasowej osobom wykonującym taką pracę na podstawie umowy prawa cywilnego oraz objęcie tych osób maksymalnym okresem wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika i zakazem wprowadzania warunku niezatrudniania przez pracodawcę użytkownika po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej” (s. 16-17 uzasadnienia projektu). Według Projektodawcy, definicja pracy tymczasowej (art. 2 pkt 3 u.z.p.t.) ma być stosowana także do osób wykonujących pracę tymczasową na podstawie umowy cywilnoprawnej zaś agencja pracy tymczasowej - z uwagi na objęcie limitami temporalnymi pracy tymczasowej świadczonej na podstawie umowy cywilnoprawnej - w związku z zakończeniem wykonywania takiej pracy, powinna wydać osobie zainteresowanej „zaświadczenie potwierdzające okres wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego na rzecz danego pracodawcy użytkownika”. Konsekwencją tych innowacji są odpowiednie zmiany konstrukcyjne w niektórych przepisach u.z.p.t.

Nie negując - skądinąd słusznej - idei, że agencja pracy tymczasowej, z uwagi na potencjał organizacyjno-kadrowy, którym dysponuje, powinna mieć ustawowo zagwarantowaną możliwość kierowania osób zainteresowanych podjęciem pracy tymczasowej na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz pracodawcy użytkownika, nie można jednak zaakceptować projektowanych rozwiązań legislacyjnych ukierunkowanych na reglamentowanie takiej pracy.

2. Nie ulega wątpliwości, że umowa cywilnoprawna (nazwana lub nienazwana) – jako konstrukcja prawa cywilnego – posiada cechy typologiczne odróżniające ją od umowy o pracę

(instytucji prawa pracy), jakkolwiek każda z nich, w zależności od okoliczności konkretnego przypadku, może stanowić podstawę nawiązania stosunku zatrudnienia. Generalnie rzecz biorąc, wybór podstawy zatrudnienia (stosunek cywilnoprawny albo stosunek pracy) należy do kontrahentów.

Co się tyczy okoliczności towarzyszących zawarciu umowy będącej konstrukcją prawa cywilnego, to w tym zakresie istotne znaczenie należy przypisać zasadzie swobody kontraktowania wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> k.c. Zgodnie z tą regulacją strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Właśnie w kontekście tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego należy stwierdzić, że proponowane zmiany u.z.p.t., które w efekcie zmierzają do poddania szczegółowej kontroli sposobu wykonywania pracy tymczasowej na podstawie stosunku cywilnoprawnego (na zasadach zbliżonych do pracy tymczasowej wykonywanej na podstawie stosunku pracy), w sposób oczywisty naruszają zasadę swobody kontraktowania, która ma olbrzymie znaczenie w kształtowaniu współczesnych realiów społeczno-gospodarczych.

W gruncie rzeczy nie sposób oprzeć się wrażeniu, że projektowane regulacje zmierzają do ewidentnego zatarcia różnic normatywnych między zatrudnieniem tymczasowym wykonywanym w oparciu o stosunek pracy, a takim samym zatrudnieniem, które odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej. Na tle nowelizowanych przepisów u.z.p.t. w zasadzie jedyna, dostrzegalna, różnica między obiema wymienionymi podstawami zatrudnienia tymczasowego sprowadza się do tego, że osobie wykonującej pracę tymczasową na podstawie umowy cywilnoprawnej (która – według Projektodawcy – ma być limitowana według reguł analogicznych, jakie obowiązują w przypadku zatrudnienia na podstawie stosunku pracy) nie przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego oraz – w konsekwencji – uprawnienie do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop *in natura* (art. 17 u.z.p.t.).

Przejawem legislacyjnego zacierania różnic między tymczasowym zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy i tymczasowym zatrudnieniem na podstawie stosunku cywilnoprawnego jest w szczególności propozycja obowiązkowego wystawiania „zaświadczenia potwierdzającego okres wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika” (projektowany art. 25a ust. 2 u.z.p.t.). W istocie powinność wydania takiego „zaświadczenia” nie różni się w sposób zasadniczy od przewidzianego w Kodeksie pracy obowiązku wystawienia świadectwa pracy (art. 97 k.p.).

3. Paradoksalnie, proponowane rozwiązania normatywne zmierzające do objęcia reglamentacją zasad określających zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego, może w praktyce przybrać skutki odmienne od założonych przez Projektodawcę. Trzeba bowiem zauważyć, iż w sytuacji, gdy zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego ma być temporalnie limitowane w sposób identyczny, jak zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku pracy (projektowane zmiany art. 20 u.z.p.t.) - przy założeniu, że osobie świadczącej pracę tymczasową na podstawie umowy cywilnoprawnej nie przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego - to dla pracodawcy użytkownika oraz agencji pracy tymczasowej bardziej „opłacalnym” wariantem może okazać się zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego zamiast stosunku pracy. W takiej sytuacji podmiot

zatrudniającego może bowiem liczyć na to, że osoba zatrudniona będzie wykonywać pracę tymczasową w sposób nieprzerwany, bez możliwości korzystania z uprawnień urlopowych (te - z natury - przysługują jedynie pracownikom).

Nie można więc wcale wykluczyć sytuacji, w której osoba, chcąc podjąć pracę tymczasową, zostanie przez podmiot zatrudniającego niejako „przymuszona” (w sensie ekonomicznym) do podjęcia na podstawie umowy cywilnoprawnej limitowanego czasowo zatrudnienia (według takich samych zasad, jakie obowiązują w przypadku pracy „etatowej”), ze świadomością, że nie skorzysta - w przeciwieństwie do pracownika tymczasowego - z uprawnień urlopowych.

4. W uzasadnieniu proponowanych zmian u.z.p.t. Projektodawca stwierdził, że zasadniczym celem ustawy nowelizującej u.z.p.t. jest likwidacja szkodliwych społecznie praktyk polegających na nadużywaniu formy zatrudnienia tymczasowego oraz podniesienie standardów pracy tymczasowej. Wydaje się jednak, że przyjęte założenie - wbrew pozorom - nie zostanie osiągnięte w wyniku wprowadzenia szczegółowej reglamentacji zasad określających zatrudnianie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego.

Jeśli osoba podejmująca pracę tymczasową i podmiot zatrudniającego zgadzają się, aby zatrudnienie tymczasowe było realizowane w oparciu o reguły prawa cywilnego (w tym przy uwzględnieniu wytycznych wynikających z art. 353<sup>1</sup> k.c.), to obowiązkiem ustawodawcy powinno być umożliwienie tym podmiotom wykonywania takiego zatrudnienia w sposób swobodny i nieskrępowany, z zastrzeżeniem, aby realizacja tego stosunku prawnego nie dyskwalifikowała jego „czasowej” specyfiki. Zarazem wydaje się, że rozwiązania normatywne funkcjonujące w aktualnym ustawodawstwie (np. kontrola inspekcji pracy, możliwość sądowego dochodzenia roszczenia o ustalenie istnienia stosunku pracy itp.) są w stanie skutecznie przeciwdziałać ewentualnym nadużyciom, jakich podmioty zatrudniające mogą się dopuszczać względem osób podejmujących pracę tymczasową na podstawie umowy cywilnoprawnej.

5. Wypada także zwrócić uwagę, że projektowane zmiany legislacyjne nie wyjaśniają, na czym polega konstrukcja złożonego stosunku prawnego, którego istotą jest wykonywanie zatrudnienia tymczasowego na podstawie umowy cywilnoprawnej. Tej kwestii nie wyjaśnia w szczególności projektowany art. 7 ust. 2 u.z.p.t., wedle którego „agencja pracy tymczasowej może, na podstawie umowy prawa cywilnego, kierować osoby niebędące pracownikami takiej agencji do wykonywania pracy tymczasowej”. Z przepisów u.z.p.t. (aktualnych oraz projektowanych) nie można w sposób jednoznaczny odczytać, kto jest - w rzeczywistości - podmiotem zatrudniającym w ramach cywilnoprawnego stosunku zatrudnienia tymczasowego, jak również kto (i na jakich zasadach) ponosi odpowiedzialność za niewykonanie (niewłaściwe wykonanie) zobowiązania wynikającego z tego stosunku.

Udzielenie jasnej i niebudzącej jakichkolwiek wątpliwości jurydycznych odpowiedzi na tak postawione pytanie jest utrudnione tym bardziej, że wśród projektowanych zmian u.z.p.t. brakuje odpowiednika definicji legalnej terminu „pracownik tymczasowy” (art. 2 pkt 2 u.z.p.t.). Co prawda, posiłkując się treścią projektowanego art. 11a u.z.p.t. można wnioskować, że stroną umowy cywilnoprawnej o wykonywanie pracy tymczasowej - przynajmniej z formalnego punktu widzenia - jest agencja pracy tymczasowej, a nie pracodawca użytkownik, tym niemniej z brzmienia tego

przepisu (oraz pozostałych regulacji u.z.p.t.) wcale nie wynika, jaką rolę w procedurze zatrudnienia tymczasowego pełni pracodawca użytkownik.

Z projektowanych przepisów nie wynika też, kto poniesie (i wedle jakich reguł) odpowiedzialność za ewentualną szkodę wyrządzoną pracodawcy użytkownikowi przez osobę zatrudnioną na podstawie umowy cywilnoprawnej w związku z wykonywaniem pracy tymczasowej. Należy bowiem zaznaczyć, że w odniesieniu do tej kategorii zatrudnionych przepis art. 19 u.z.p.t. (w brzmieniu aktualnie obowiązującym) nie znajdzie zastosowania, skoro jest w nim mowa o obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej tylko przez „pracownika tymczasowego”.

6. W kontekście sugerowanych przez Projektodawcę zmian normatywnych u.z.p.t. trzeba nadmienić, że w razie ich wejścia w życie w niezmienionym kształcie tytuł znowelizowanej ustawy - „o zatrudnianiu pracowników tymczasowych” - nie będzie w pełni adekwatny do materii normatywnej objętej przedmiotowym aktem prawnym. Taki tytuł może w przyszłości wywołać uzasadnione, choć mylne, skojarzenia, że w ustawie zostały określone jedynie zasady wykonywania pracy tymczasowej przez pracowników, a nie przez osoby zatrudnione na podstawie stosunku cywilnoprawnego. Z tego punktu widzenia poprawniejszym legislacyjnie rozwiązaniem byłoby zmodyfikowanie tytułu ustawy przez zastąpienie w nim aktualnego wyrażenia „pracownicy tymczasowi” innym, odpowiednim do okoliczności, zwrotem językowym.

Podobną uwagę należy odnieść do art. 1 u.z.p.t. (w jego aktualnym brzmieniu). Przepis ten stanowi, że u.z.p.t. *de lege lata* reguluje „zasady zatrudniania pracowników tymczasowych” oraz „zasady kierowania tych pracowników i osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika”. Z przytoczonej regulacji wynika *a contrario*, że u.z.p.t. nie określa „zasad zatrudniania osób niebędących pracownikami tymczasowymi”.

7. W podsumowaniu dotychczasowych uwag należy zatem stwierdzić, że proponowane zmiany u.z.p.t. w zakresie, w jakim wprowadzają reglamentację zasad zatrudniania tymczasowego na podstawie umów cywilnoprawnych, w kształcie zaproponowanym przez Projektodawcę, wprowadzają swoisty „chaos normatywny”. Na podstawie analizy całościowej art. 1 projektowanej ustawy nie sposób jest oprzeć się wrażeniu, iż Projektodawca w gruncie rzeczy traktuje pracę tymczasową świadczoną na podstawie umowy cywilnoprawnej zamiennie z pracą tymczasową wykonywaną na podstawie stosunku pracy, nie uwzględniając cywilnoprawnej specyfiki stosunku obligacyjnego (poza kwestią dotyczącą uprawnień do urlopu wypoczynkowego). Z tej przyczyny materia normatywna objęta art. 1 projektu nie powinna być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

8. Mając na względzie okoliczność, że projektowana ustawa wprowadza także pewne zmiany legislacyjne w odniesieniu do innych ustaw, krytycznie należy ocenić sugerowaną w art. 3 projektu zmianę redakcyjną art. 50 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.; dalej: u.s.u.s.), która zakłada dodanie w tym ostatnim przepisie kolejnej jednostki redakcyjnej (ustępu 14a). Technika, jaką od dłuższego czasu stosuje ustawodawca, dokonując kolejnych zmian w obrębie tego przepisu, powoduje sytuację, w której materia normatywna objęta treścią całego art. 50 u.s.u.s. dla przeciętnego uczestnika obrotu prawnego staje się niezrozumiała. Trzeba bowiem podkreślić, że wymieniony

przepis składa się z kilkudziesięciu mniejszych jednostek redakcyjnych (ustępów, punktów i liter) a wydruk tego artykułu liczy obecnie aż 12 stron znormalizowanego maszynopisu (co należałoby w zasadzie uznać za ewenement na skalę europejską, jeśli nie światową). W tym kontekście nie można ocenić pozytywnie kolejnej zmiany redakcyjnej art. 50 u.s.u.s., proponowanej w art. 3 projektu, jako że aktualne brzmienie art. 50 u.s.u.s. narusza zasady przyzwoitej legislacji.

**PRZEWODNICZĄCY RADY NADZORCZEJ  
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH**

Warszawa, dnia 9 marca 2017 r.

990200/0230/4,9/2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu ..... **13. 03. 2017** .....

Pan

**Adam Podgórski**

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

Uprzejmie informuję, że Rada Nadzorcza ZUS na posiedzeniu w dniu 8 marca 2017 r. w odpowiedzi na pisma Pana Ministra:

- z dnia 7 lutego 2017 r. (znak: GMS-WP-173-32/17) przedkładające Radzie do zaopiniowania rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, oraz
- z dnia 21 lutego 2017 r. (znak: GMS-WP-173-45/17) przedkładające Radzie do zaopiniowania rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zadaniami organów administracji publicznej w zakresie niektórych rejestrów publicznych,

podjęła uchwały opiniujące te projekty. W załączeniu przekazuję Panu Ministrowi przedmiotowe uchwały Rady.

*Z wyrazami szacunku*

  
Marcin Zieleniecki

**UCHWAŁA nr 9/II/IV/2017**

**Rady Nadzorczej  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych  
z dnia 8 marca 2017 roku**

***w sprawie zaopiniowania projektu ustawy***

Działając na podstawie art. 75 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w odpowiedzi na wniosek Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 7 lutego 2017 r. o zaopiniowanie *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw* pozytywnie opiniuje ten projekt w zakresie dotyczącym ubezpieczeń społecznych.

PRZEWODNICZĄCY RADY NADZORCZEJ  
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

*Marcin Zieleniecki*