



III.7040.140.2021.JP

**Pani
Marlena MALĄG**

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister,

uprzejmie informuję, że przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich jest problem braku możliwości wliczania do stażu pracy okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Obowiązujące przepisy prawa uniemożliwiają uwzględnianie do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia takiej działalności na potrzeby związane z ustaleniem uprawnień pracowniczych, a także stoją na przeszkodzie w dostępie do wielu stanowisk pracy, dla których obowiązujące taryfikatory kwalifikacyjne przewidują wyłącznie legitymowanie się określonym stażem pracy w ramach stosunku pracy.

Rozwiązanie to zupełnie nie przystaje do obecnej sytuacji na rynku pracy, gdzie obok zatrudnienia pracowniczego wykonywanie działalności zarobkowej odbywa się w znaczącej skali na podstawie umów cywilnoprawnych lub w ramach prowadzonej na własny rachunek działalności gospodarczej.

Problem ten był już przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 23 lutego 2010 r. (znak: RPO-640635-III/10/JP), z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia powszechnej regulacji prawnej w omawianym zakresie (uwzględniającej okresy prowadzenia działalności gospodarczej przy ustalaniu uprawnień pracowniczych związanych ze stażem pracy), stawiając jako przykład ustawę o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy. Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi z maja 2010 r. (znak: DPR-0712-4/JS/KJ) stwierdziła wówczas brak zasadności zmiany obowiązujących przepisów prawa pracy, a także racjonalności nałożenia na pracodawców obciążeń z tym

związanych. W ocenie Ministra obciążenia finansowe pracodawców związane ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy są nieznaczne, zwłaszcza ze względu na ściśle określony, specyficzny krąg adresatów jej norm prawnych. Natomiast realizacja postulatu wprowadzenia regulacji prawnej mającej na celu umożliwienie wliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze, okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej skutkowałaby znacznie poważniejszymi obciążeniami finansowymi pracodawców. Prowadzenie działalności gospodarczej, w świetle przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, obejmuje bowiem zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły.

O ile jednak można zgodzić się ze stanowiskiem, że wprowadzenie powszechnej regulacji w zakresie wliczania do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na potrzeby związane z uprawnieniami pracowniczymi, takimi jak np. prawo do urlopu, dodatek za wysługę lat czy nagroda jubileuszowa, mogłoby wywołać znaczące obciążenia finansowe pracodawców, o tyle nieuprawniony byłby pogląd, że niemożliwe z uwagi na skutki finansowe byłoby wprowadzenie przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie wymogów kwalifikacyjnych określających kwalifikacje zawodowe pracowników różnych grup zawodowych, w kierunku umożliwiającym uwzględnianie do stażu pracy warunkującego możliwość objęcia określonego stanowiska pracy, okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, czy wykonywania pracy w formach pozapracowniczych, na podstawie umów cywilnoprawnych.

Zmiany w powyższym zakresie nie wywoływałyby bowiem znaczących skutków finansowych. Przykładem tego może być ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), która w art. 6 ust. 4 pkt 1, odnoszącym się do pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych na podstawie umowy o pracę, mówi o posiadaniu co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywaniu przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U., poz. 1960), wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy, określające – zgodnie z zapisem § 1 pkt 2 - minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach. Taryfikatory kwalifikacyjne, stanowiące załączniki nr 2 i 3 do tego rozporządzenia, pomimo że przyjęte w nich regulacje prawne też nie są do końca satysfakcjonujące, dopuszczają wliczanie do stażu pracy - wymaganego na stanowiskach pracy z powołania oraz na kierowniczych

stanowiskach urzędniczych, na których nawiązywane są stosunki pracy na podstawie umowy o pracę – okresów wykonywania działalności gospodarczej. Chodzi zatem o posiadanie przez tych kandydatów do pracy doświadczenia zdobytego w wyniku prowadzenia takiej działalności. Wprowadzenie takiej regulacji było zgodne z postulatami formułowanymi w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ocenie Rzecznika, przyjęcie wskazanej regulacji prawnej w akcie wykonawczym do ustawy o pracownikach samorządowych, aczkolwiek idące we właściwym kierunku, jest jednak również niekompletne, ponieważ uwzględnianie do stażu pracy, od którego zależy możliwość objęcia danego stanowiska, okresów prowadzenia działalności gospodarczej powinno dotyczyć wszystkich osób, a nie tylko zatrudnianych na podstawie powołania oraz na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. W efekcie bowiem przyjęcia takiego rozwiązania, osoby legitymujące się doświadczeniem zdobytym w związku z wcześniej prowadzoną działalnością gospodarczą mogą ubiegać się wyłącznie o stanowiska z powołania oraz o wyższe stanowiska urzędnicze, ale nie mają dostępu do niższych stanowisk z uwagi na to, że poza okresem działalności gospodarczej, nie legitymują się stażem pracy związanym z wcześniej wykonywaną pracą w ramach stosunku pracy.

Wymaga przy tym podkreślenia, że przepisy prawa pracy nie definiują pojęcia „staż pracy”. Obecnie na staż pracy składają się głównie okresy pozostawania w stosunku pracy. W efekcie blokuje to drogę do zatrudnienia na różnych stanowiskach pracy grupie szeroko rozumianych przedsiębiorców oraz osobom, które wcześniej świadczyły pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Na mocy obowiązującego prawa osoby prowadzące wcześniej działalność gospodarczą, a następnie ubiegające się o podjęcie pracy w ramach stosunku pracy na danym stanowisku, wymagającym określonego stażu, są gorzej traktowane w porównaniu z osobami legitymującymi się wyłącznie pracą w ramach stosunku pracy. Główną różnicą pomiędzy osobą prowadzącą działalność gospodarczą a osobą wykonującą pracę w ramach stosunku pracy jest to, że w ramach stosunku pracy pracownik wykonuje ściśle określone obowiązki na polecenie i pod nadzorem przełożonego, a osoba prowadząca działalność gospodarczą podejmuje decyzje o organizacji pracy i zakresie obowiązków samodzielnie. Można zatem argumentować, że prowadzenie działalności gospodarczej może zwiększać efektywność pracownika bardziej, niż praca na etacie, wykształcając decyzyjność i samodzielność. Dlatego dostęp do stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego powinny być takie same, niezależnie od prawnej i organizacyjnej formy wcześniejszej pracy.

O ile zatem zrozumiałym jest postawienie warunku posiadania określonego wykształcenia, tak aby zapewnić organowi wykonawczemu kompetentne wsparcie, o tyle

jest niezrozumiały warunek legitymowania się kilkuletnim stażem pracy świadczonej tylko w ramach stosunku pracy i brakiem możliwości uwzględniania okresu świadczenia pracy w formach pozapracowniczych.

Przez pojęcie kwalifikacji w języku polskim rozumie się „wykształcenie i uzdolnienia potrzebne do pełnienia jakiejś funkcji lub wykonywania jakiegoś zawodu” (*Słownik języka polskiego*, PWN). W doktrynie prawa pracy kwalifikacje rozumiane są jako „odpowiedni zasób wiadomości teoretycznych, jak i praktycznych niezbędnych do wykonywania pracy określonego rodzaju bądź do zajmowania określonego stanowiska (M. Barzycka-Banaszczyk, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 229).

Przez „kwalifikacje zawodowe” rozumie się zatem przygotowanie wymagane do wykonywania określonego rodzaju pracy lub na określonym stanowisku, na które składa się poziom wiedzy teoretycznej (wykształcenie) oraz umiejętności praktyczne nabyte nie tylko w wyniku wcześniejszego wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, ale również w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej i świadczeniem pracy w formach pozapracowniczych (na podstawie umów cywilnoprawnych).

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej w zakresie wliczania do okresu pracy, od którego zależy wykonywanie pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku okresów uprzednio prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, a także okresów świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Łączę wyrazy szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/