

Karol Muszyński

ORCID: 0000-0003-1697-0485

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski¹

Faculty of Law and Administration

University of Warsaw

***Normalizacja „śmieciówek”.
Polityki publiczne
wobec zatrudnienia cywilnoprawnego w Polsce²***

Streszczenie

„Umowy śmieciowe”, czyli umowy cywilnoprawne wykorzystywane w celu regulowania stosunków zbliżonych do stosunków pracy, stały się w Polsce niezwykle popularne po kryzysie ekonomicznym. Artykuł tłumaczy przyczyny i skutki tego zjawiska, a następnie opisuje polityki publiczne podejmowane wobec umów cywilnoprawnych w latach 2014–2019 przez rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Zjednoczonej Prawicy. Działania kolejnych rządów były zasadniczo spójne i zmierzały do rozszerzenia części uprawnień charakterystycznych dla umów kodeksowych na niektóre z umów cywilnoprawnych. Doprowadziło to do „normalizacji” i swoistego zaakceptowania zatrudnienia cywilnoprawnego jako alternatywy dla umów kodeksowych. Artykuł pokazuje, że obrona

¹ Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autora: k.muszynski@wpia.uw.edu.pl.

² Artykuł ten powstał w ramach projektu „Polityka prawa pracy po początku kryzysu ekonomicznego w Polsce. Segmentacja rynku pracy i naruszenia prawa pracy” sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2015/19/N/HS5/01227).

trajektoria wynikała z klęsk głębszych reform rynku i prawa pracy i może nieść za sobą ryzyko długotrwałej akceptacji nadużywania niestandardowego zatrudnienia.

Słowa kluczowe: umowy cywilnoprawne, umowy niestandardowe, segmentacja rynku pracy, polityka publiczna, prawo pracy

Wprowadzenie

Oddziaływanie globalnego kryzysu ekonomicznego utrwaliło i pogłębiło niektóre z negatywnych zjawisk zachodzących na polskim rynku pracy. Pracodawcy wykorzystywali w szerokim zakresie nietypowe formy zatrudnienia (Arendt, 2014; Arak, Lewandowski, Żakowiecki, 2014), często nie przestrzegali standardów i naruszali prawo pracy (Muszyński, 2019a), a niektóre grupy pracowników, przede wszystkim państwowej sfery budżetowej, doświadczyły stagnacji wynagrodzeń (Czajka, 2016). W dyskursie publicznym pojawiły się bardzo negatywne oceny warunków zatrudnienia w Polsce. Jednym z najgłośniejszych tematów (szczególnie od roku 2011/2012³) stały się „umowy śmieciowe”, uznawane za egzemplifikację wszystkich najgorszych cech polskiego rynku pracy. Choć termin ten był w debacie publicznej używany w sposób nieprecyzyjny, zwykle mianem tym określano umowy cywilnoprawne (najczęściej zlecenia lub o dzieło) wykorzystywane w warunkach zbliżonych do takich, które wymagają zawarcia umowy o pracę (Kubot, Kowalski, 2016).

W artykule najpierw opiszę przyczyny wzrostu popularności umów cywilnoprawnych w Polsce. Z punktu widzenia prawnego, najistotniejszą przyczyną ich stosowania był brak precyzyjnej granicy między zatrudnieniem cywilnoprawnym a kodeksowym. Problem nabrał specyficznej formy w sektorze pracy tymczasowej, w którym wykorzystywanie umów cywilnoprawnych wynikało z akceptowanego latami błędu legislacyjnego. Z punktu widzenia ekonomicznego, istotnym czynnikiem zwiększającym popularność umów cywilnoprawnych była możliwość zmniejszania kosztów pracy. Koszty te istotnie rosły na skutek podejmowanej przez rząd polityki zwiększania wynagrodzenia minimalnego: „śmieciówki” były wykorzystywane jako tańsza alternatywa dla umów kodeksowych. Na poziomie politycznym istotną rolę w rozprzestrzenianiu umów cywilnoprawnych odegrały niskie standardy panujące w sektorze publicznym.

W drugiej części artykułu opiszę i ocenię polityki publiczne stosowane przez polskie rządy wobec zatrudnienia cywilnoprawnego do momentu napisania niniejszego artykułu (październik 2019 roku). Spróbuję pokazać, że działania podejmowane przez rządy PO–PSL i Zjednoczonej Prawicy były zasadniczo spójne i zmierzały do „normalizacji” umów cywilnoprawnych, nie stawiając sobie równocześnie za cel zapobiegania ich stosowaniu. Normalizacja polega na rozszerzaniu poszczególnych elementów charakterystycz-

³ Pokazuje to np. analiza wyszukiwań hasła „umowy śmieciowe” w Internecie, zob. Trendy Google. Pobrane z: <https://trends.google.pl/trends/explore?date=all&geo=PL&q=umowy%20śmieciowe> (data dostępu: 22.11.2019).

nych dla kodeksowych umów o pracę na umowy cywilnoprawne, co równocześnie czyni z tych umów alternatywę dla zatrudnienia kodeksowego. Działanie takie budzi wątpliwości z punktu widzenia normatywnego, ponieważ polityki publiczne powinny promować zatrudnienie standardowe.

Wzrost wykorzystania umów cywilnoprawnych jako problem publiczny. Zakres wykorzystania umów cywilnoprawnych w gospodarce

Informacje dotyczące wykorzystania umów cywilnoprawnych pochodzą z różnych źródeł i nie pozwalają na w pełni precyzyjne ocenienie skali zjawiska.

Tabela 1. Wykorzystanie umów cywilnoprawnych w Polsce (podsumowanie; wyłącznie dane i szacunki pokazujące dynamikę zmian)

Źródło danych lub szacunków	GUS, 2014; GUS, 2016b; GUS, 2018a¹	GUS, 2018b²	Ministerstwo Finansów, 2009–2014 (lata 2008–2013); dostęp do informacji publicznej (lata 2014–2017)³	ZUS; dostęp do informacji publicznej⁴	CBOS, 2018⁵
Rok					
2000	–	–	401 801		–
2001	–	–	460 412		–
2002	–	–	579 638		–
2003	–	–	600 283		–
2004	–	–	665 366		3%
2005	–	–	737 097	399 100	–
2006	–	–	777 659	471 000	–
2007	–	–	749 513	515 800	–
2008	–	–	758 613	525 600	–
2009	–	–	690 155	573 600	–
2010	576 700	–	795 692	637 000	–
2011	1 012 900	–	894 319	734 900	–
2012	–	1 350 000	916 277	815 800	–
2013	1 248 200	1 400 000	974 151	886 000	–
2014	1 168 700	1 300 000	1 036 000	918 000	6%

Tabela 1. cd.

Źródło danych lub szacunków					
Rok	GUS, 2014; GUS, 2016b; GUS, 2018a ¹	GUS, 2018b ²	Ministerstwo Finansów, 2009–2014 (lata 2008–2013); dostęp do informacji publicznej (lata 2014–2017) ³	ZUS; dostęp do informacji publicznej ⁴	CBOS, 2018 ⁵
2015	1 205 200	1 300 000	1 038 000	1 030 000	–
2016	1 144 600	1 250 000	1 001 000	1 016 000	–
2017	–	1 200 000	965 000	–	–
2018	–	–	–	–	5%

¹ Podstawą danych są składane do GUS sprawozdania przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników. Liczby obejmują umowy-zlecenia i umowy o dzieło. Dane dla lat 2013–2016 wynikają ze zsumowania wykazanej liczby umów zlecenia i umów o dzieło, tj. w 2013 roku zawartych było 1 021 200 umów-zleceń i 227 000 umów o dzieło, w 2014 roku — 965 900 umów-zleceń i 202 800 umów o dzieło, w 2015 roku — 1 017 600 umów zlecenia i 187 600 umów o dzieło, w 2016 roku — 1 000 800 umów-zleceń i 143 800 umów o dzieło.

² Jest to szacunek GUS na podstawie danych GUS, MF i ZUS.

³ Dane wynikają z rozliczeń podatkowych składanych do MF. Obejmują osoby uzyskujące dochody wyłącznie z działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dane dla lat 2014–2017 zostały uzyskane przez autora w drodze dostępu do informacji publicznej w lipcu 2019 roku.

⁴ Dane obejmują osoby dokonujące zgłoszeń do ZUS, które opłacają składki wyłącznie z tytułu umowy-zlecenia, umowy agencyjnej i umowy o świadczenie usług. Dane zostały uzyskane przez autora w drodze dostępu do informacji publicznej w lipcu 2019 roku.

⁵ Jest to szacunek CBOS na podstawie badań CAPI, n = ok. 1000. Odsetek dotyczy osób deklarujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych jako główne źródło dochodu wśród osób aktywnych zawodowo.

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz wyżej wymienionych danych, badań i szacunków pozwalających uchwycić dynamikę przemian, dysponujemy również informacjami wycinkowymi. GUS (2016a) przy pomocy badania modułowego przeprowadzonego razem z BAEL na próbie losowej respondentów powyżej 15 lat (n = ok. 12 500 osób) oszacował, że w okresie między styczniem a wrześniem 2014 roku na podstawie umów niestandardowych (do których włączono umowy cywilnoprawne i zależne samozatrudnienie) pracowało 1,09 mln pracowników. Narodowy Bank Polski (2015) oszacował przy pomocy badania ilościowego (przeszacowującego przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 pracowników), że w 2014 roku około 4% zatrudnionych pracowało na umowach cywilnoprawnych.

Dostępne dane i szacunki pokazują w dość spójny sposób istotny wzrost liczby pracujących na umowach cywilnoprawnych do roku 2013/2014. W okresie po 2014 roku dochodzi do pewnej stabilizacji liczby tych osób, z nieznaczną tendencją spadkową. Zjawisko zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych jest jednak ciągle bardzo powszechne i dotyczy około miliona osób. Co więcej, z dostępnych informacji możemy również wywnioskować, że znaczny odsetek umów cywilnoprawnych jest zawieranych w warunkach charakterystycznych dla umów o pracę. Ministerstwo Finansów na podstawie zeznań podatkowych szacuje, że jest to kilkaset tysięcy umów rocznie, czyli obejmuje to kilkadziesiąt procent wszystkich zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych (Chrostek, Klejdysz, Korniluk, Skawiński, 2019, s. 35). Kontrole Państwowej Inspekcji Pracy pokazują natomiast, że od kilkunastu do około dwudziestu procent umów cywilnoprawnych jest zawieranych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy (Państwowa Inspekcja Pracy, 2008–2018).

Skrótowy przegląd wyjaśnień związanych ze wzrostem popularności zatrudnienia cywilnoprawnego

Przyczyny popularności zatrudnienia cywilnoprawnego w Polsce są złożone i wielowymiarowe. Ogólnie rzecz biorąc, zjawisko to wpisuje się w światowy trend wzrostu znaczenia niestandardowych umów na rynku pracy, tj. umów innych niż standardowa umowa o pracę na czas nieokreślony. Jest to związane z przekształceniami współczesnej gospodarki (wymogi większej elastyczności pracowników), destandardyzacją i fragmentaryzacją łańcuchów produkcji oraz serwicyzacją gospodarek (z czym związane jest między innymi słabnięcie związków zawodowych i zwiększenie siły przetargowej pracodawców wobec pracowników), a także z powstawaniem nowych wzorców życia i łączenia pracy zawodowej z życiem prywatnym (Koch, Fritz, 2013).

Z punktu widzenia prawnego, w Polsce podstawą umożliwiającą tak szerokie wykorzystywanie umów cywilnoprawnych do kształtowania relacji zatrudnienia była bardzo nieprecyzyjna granica między „pracowniczymi” i „niepracowniczymi” formami zatrudnienia. W polskim prawie nie istnieje domniemanie istnienia stosunku pracy. Do stwierdzenia, czy relacja między stronami wymaga zawarcia kodeksowej umowy o pracę, stosuje się tak zwaną metodę typologiczną, polegającą na porównywaniu cech charakterystycznych dla stosunku pracy i innych relacji prawnych (Grzebyk, 2015). Granice są jednak niejasne — ani doktryna prawa pracy, ani orzecznictwo nie rozstrzyga w sposób precyzyjny, kiedy dopuszczalne jest zawarcie umowy cywilnoprawnej, a kiedy wymagana jest umowa kodeksowa. To spowodowało, że umowy cywilnoprawne mogły być w „kreatywny” sposób wykorzystywane jako alternatywa dla kodeksowych umów o pracę (Gersdorf, 2013; Duraj, 2011), jako forma „minimalnej” formalizacji relacji między osobą zlecającą i świadczącą pracę (Muszyński, 2016). Oprócz samych niejasności prawnych, dodatkowym czynnikiem umożliwiającym tę praktykę były słabe mechanizmy zapewniające przestrzeganie prawa — niska skuteczność pozbawionej odpowiednich narzędzi prawnych Państwowej Inspekcji

Pracy oraz słabość związków zawodowych, których obecność w zakładzie pracy pozytywnie wpływa na przestrzeganie prawa pracy (Gardawski, 2015; Muszyński, 2018).

Z punktu widzenia ekonomicznego, istotną przesłanką wzrostu wykorzystania zatrudnienia cywilnoprawnego były wzrosty wynagrodzenia minimalnego połączone z wysokim klinem podatkowym dla mniej zarabiających pracowników. W latach 2007–2014 wynagrodzenie minimalne rosło relatywnie bardzo szybko (choć były to wzrosty kompensujące bardzo wolne wzrosty wynagrodzenia minimalnego w latach 2001–2007), co skłaniało pracodawców do zwalniania pracowników o najniższych dochodach i oferowania im umów cywilnoprawnych obciążonych niższymi podatkami (Kamińska, Lewandowski, 2015; Muszyński, 2019b). Alternatywa w postaci umowy cywilnoprawnej mogła być również atrakcyjna dla pracowników, ponieważ otrzymywali oni w takiej sytuacji wyższe wynagrodzenie netto. Co istotne, klin podatkowy (czyli różnica między całkowitymi kosztami pracodawcy a wynagrodzeniem netto pracownika) w omawianym okresie jeszcze wzrósł dla osób mało zarabiających, ze względu na niezwiększanie kwoty wolnej od podatku. Powodowało to relatywny wzrost obciążeń podatkowych, najbardziej dotykający osoby słabo zarabiające na umowach o pracę (Myck, Kundera, Najsztab, Oczkowska, 2016). Mogło się to przyczynić do zwiększenia u osób o niskich dochodach stopnia akceptacji umów cywilnoprawnych, które były pewną formą optymalizacji podatkowej pozwalającej na zachowanie względnie zbliżonych dochodów w obliczu faktycznie rosnących obciążeń daninami publicznymi.

Na wzrost wykorzystania umów cywilnoprawnych w istotny sposób wpłynęły dwa czynniki doraźne. Po pierwsze, sektor publiczny, dotknięty zamrożeniem funduszu wynagrodzeń, zaczął stosować outsourcing istotnej części zadań publicznych. Przyjmowało to zarówno formę bezpośredniego zatrudniania przez administrację publiczną osób na podpadające pod inną kategorię wydatków publicznych umowy-zlecenia i umowy o dzieło (liczba takich osób wzrosła z około 20 tys. w 2010 roku do prawie 45 tys. w roku 2016; GUS, 2014; GUS, 2018a), jak i zatrudniania firm jako podwykonawców. Outsourcing odbywał się w warunkach silnego nacisku na ograniczanie wydatków w sektorze publicznym, który powodował, że przetargi publiczne często zakładały stawki godzinowe wymagające zawierania przez firmy umów cywilnoprawnych, co pozwalało im na omijanie przepisów dotyczących wynagrodzenia minimalnego (Duda, 2016; Muszyński, 2019b). Po drugie, istotną rolę we wzroście popularności umów cywilnoprawnych odegrały agencje pracy tymczasowej, co zostanie jeszcze omówione w niniejszym artykule.

Skrótowy przegląd stanowisk związanych z konsekwencjami rozwoju zatrudnienia cywilnoprawnego

Rozwój zatrudnienia cywilnoprawnego wywołał szereg konsekwencji zarówno dla samych pracowników, jak i dla funkcjonowania niektórych kluczowych instytucji. Z punktu widzenia pracowników, zastępowanie umów kodeksowych przez cywilnoprawne oznaczało ograniczenie dostępu do szeregu mechanizmów ochronnych oraz w praktyce częściowe wykluczenie prawne. Tacy pracownicy byli objęci obowiązkowymi ubezpieczeniami spo-

łecznymi w ograniczonym zakresie i nie chroniły ich przepisy dotyczące wynagrodzenia minimalnego (od 2016 roku minimalna stawka godzinowa obejmuje umowy-zlecenia oraz umowy o świadczenie innych usług). Nie są objęci ochroną przed wypowiedzeniem, nie posiadają zagwarantowanego prawa do urlopu i nie podlegają ograniczeniom co do czasu pracy i minimalnego okresu wypowiedzenia. Osoby wykonujące pracę na umowach o dzieło mają również częściowo ograniczony dostęp do ubezpieczenia zdrowotnego (jest ono bowiem dobrowolne). Utrudniony jest także tryb dochodzenia uprawnień tych pracowników w przypadku naruszeń ze strony zleceniodawców, ponieważ z pewnymi wyjątkami osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych nie podlegają korzystniejszej dla pracowników procedurze postępowania cywilnego w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Pracujący na umowach cywilnoprawnych nie posiadali również (do 2019 roku) prawa do zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich.

Wyżej wymienione czynniki powodowały, że zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych byli narażeni na szereg negatywnych zjawisk dotyczących peryferyjne sektory rynku pracy. Pracownicy tacy mają mniejszą stabilność zatrudnienia i mobilność zawodową (Kiersztyn, 2014), m.in. dlatego, że w ich umiejętności pracodawcy praktycznie nie inwestują (Palczyńska, 2016). Pracownicy ci otrzymują generalnie niższe wynagrodzenia (da Silva Dias, Turini, 2015) i mają utrudniony dostęp do kredytów mieszkaniowych. Są pewne przesłanki, aby twierdzić, że mając na uwadze niestabilność życiową wprowadzaną przez prekaryjne warunki, zwiększony zakres wykorzystania umów cywilnoprawnych można wiązać z pewną skalą radykalizacji politycznej oraz delegitymizacji porządku politycznego, w szczególności wśród młodszego pokolenia (Mrozowicki, 2016; Theiss, Kurowska, Petelczyc, Lewenstein, 2017; nieco inaczej: Kiersztyn, 2018).

Na poziomie systemowym, jedną z najpoważniejszych konsekwencji popularności umów cywilnoprawnych było pogorszenie się sytuacji finansowej systemu zabezpieczenia społecznego (Lewandowski, Sawulski, Stroński, 2016). W długiej perspektywie, rozpowszechnienie umów cywilnoprawnych może się przyczynić w istotny sposób do zmniejszenia oczekiwanej wysokości emerytur w Polsce (Lewandowski, Keister, Stroński, 2016).

Polityki publiczne wobec zatrudnienia cywilnoprawnego

W następnych podrozdziałach opiszę poszczególne reformy przeprowadzone przez kolejne rządy. Problem „umów śmieciowych” na dobre zakorzenił się w dyskursie publicznym w okolicach 2012/2013 roku. Wśród rządzących wzrastała świadomość tego problemu. W styczniu 2014 roku premier RP Donald Tusk zapowiedział chęć „zakończenia niechlubnej ery śmieciówek” (Kiełbasiński, 2014). Od tego roku można datować początek prowadzenia przez polskie rządy polityk publicznych wobec zatrudnienia cywilnoprawnego. Obietnice premiera niosły za sobą nadzieję podjęcia działań zmierzających do likwidacji zjawiska regularnego wykorzystywania umów cywilnoprawnych do kształtowania relacji *quasi*-pracowniczych, lecz faktycznie poczynione kroki były znacznie skromniejsze.

Istotnym kontekstem polityk publicznych prowadzonych wobec zatrudnienia cywilnoprawnego były niezrealizowane ostatecznie plany głębokich reform rynku pracy. W końcowym okresie rządów PO–PSL pojawiła się koncepcja wprowadzenia jednolitej umowy o pracę, czyli kontraktu, w ramach którego niektóre z uprawnień pracownika rosłyby w miarę upływu czasu. Z kolei w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy został wysunięty pomysł uchwalenia nowego Kodeksu pracy, który przekształciłby istniejące w polskim prawie formy zatrudnienia. Oba plany głębokich reform poniosły klęskę. Rząd PO–PSL nigdy nie podjął działań zmierzających w stronę jednolitego kontraktu, choć pomysł ten pojawił się w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej w 2015 roku (Platforma Obywatelska, 2015, s. 11–12). Projekty nowych Kodeksów pracy (indywidualnego i zbiorowego) wypracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy zostały natomiast — z różnych względów — porzucone po głębokiej krytyce ze strony zarówno organizacji pracodawców, jak i związków zawodowych. Obie partie zapowiadały również plany reformy klina podatkowego, tj. obniżenie klina podatkowego dla osób mniej zarabiających poprzez wprowadzenie jednolitej daniny łączącej podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie społeczne. W wypadku Platformy Obywatelskiej miało to być połączone z wprowadzeniem jednolitego kontraktu (Platforma Obywatelska, 2015, s. 11–12), ale pozostało w sferze wyborczych obietnic z 2015 roku. Rząd Zjednoczonej Prawicy podjął bardziej zaawansowane prace w kierunku wprowadzenia jednolitej daniny. Pod kierownictwem przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów Henryka Kowalczyka powstał wstępny projekt, przekazany do Ministerstwa Finansów, został on jednak szybko porzucony w obliczu negatywnych reakcji przede wszystkim organizacji przedsiębiorców (Cieślak-Wróblewska, 2016). Niezrealizowany pozostał również plan ministra zdrowia Konstantego Radziwiłła polegający na likwidacji składki zdrowotnej, Narodowego Funduszu Zdrowia i na finansowaniu służby zdrowia bezpośrednio z budżetu (Ministerstwo Zdrowia, 2016). Należy zauważyć, że postulat ten również występował w programie Platformy Obywatelskiej w 2015 roku (Platforma Obywatelska, 2015, s. 11–12), choć znajdował się również w programie Prawa i Sprawiedliwości (Prawo i Sprawiedliwość, 2014, s. 117). Plan likwidacji składki zdrowotnej i przejścia na finansowanie powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej bezpośrednio z budżetu był motywowany między innymi dużą liczbą osób pracujących na umowach o dzieło, które były pozbawione dostępu do służby zdrowia (Radziwiłł, 2017).

W rezultacie, podejmowane wobec zatrudnienia polityki publiczne były fragmentaryczne i stanowiły jedynie odprysk nieudanych planów szerszej zakrojonych reform. W latach 2014–2019 przeprowadzono następujące reformy:

- 1) zwiększono obowiązki ubezpieczeniowe w odniesieniu do umów-zleceń (za rządów PO–PSL);
- 2) wprowadzono minimalną stawkę godzinową dla umów-zleceń i niektórych innych umów cywilnoprawnych (za rządów Zjednoczonej Prawicy);
- 3) objęto pracowników cywilnoprawnych prawem koalicji (za rządów Zjednoczonej Prawicy, na skutek zapadłego w 2015 roku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z wniosku OPZZ, złożonego w okresie rządów PO–PSL);

- 4) wyjaśniono wątpliwości dotyczące wykorzystywania umów cywilnoprawnych w relacjach z agencjami pracy tymczasowej (za rządów Zjednoczonej Prawicy);
- 5) wprowadzono nowy typ umowy cywilnoprawnej — umowę o pomocy przy zbiorach (za rządów Zjednoczonej Prawicy).

Zwiększenie obowiązków ubezpieczeniowych w odniesieniu do umów-zleceń

W celu spełnienia obietnic złożonych przez Donalda Tuska, w październiku 2014 roku, już w momencie, kiedy stanowisko Premiera RP pełniła Ewa Kopacz, została uchwalona ustawa rozszerzająca obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od umów-zleceń. W przypadku zawarcia kilku umów-zleceń postanowiono, że opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne będzie obowiązkowe przynajmniej do podstawy kwoty minimalnego wynagrodzenia. Przed wprowadzeniem ustawy osoby posiadające kilka tytułów do ubezpieczeń społecznych podlegały ubezpieczeniu zasadniczo z jednego tytułu — pierwszego lub też wybranego przez siebie. Regulacja ta umożliwiała stosunkowo łatwe obchodzenie obowiązków ubezpieczeniowych i pozwalała na daleko posuniętą optymalizację podatkową kosztem bezpieczeństwa ubezpieczeniowego oraz stabilności systemu ubezpieczeń społecznych. Aby obniżyć koszty składek na ubezpieczenie społeczne, wystarczyło bowiem zawrzeć dwie umowy-zlecenia (jedną na bardzo niską kwotę, a drugą — na wyższą), a ubezpieczenie odprowadzać wyłącznie od umowy o niższej wartości.

Analiza uzasadnienia projektu ustawy oraz wypowiedzi przedstawicieli strony rządowej nakazują sądzić, że podstawowym celem reformy nie było poprawienie sytuacji pracowników, lecz rozszerzanie bazy podatkowej oraz poprawa wciąż pogarszającego się stanu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Rada Ministrów, 2014, s. 18 i nast.). Reforma doprowadziła do zrównania sytuacji ubezpieczeniowej osób pracujących na umowie-zleceniu z osobami pracującymi na umowach kodeksowych przewidujących wynagrodzenie minimalne. Nie wpłynęło to jednak na sytuację osób pracujących na umowach o dzieło, i ciągle pozostawiało otwartą furtkę do optymalizacji podatkowej, ponieważ zleceniobiorcy zarabiający więcej, niż wynosi wynagrodzenie minimalne, mogli odprowadzać niższe stawki niż osoby pracujące na kodeksowych umowach o pracę.

Wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla umów-zleceń i niektórych innych umów cywilnoprawnych

Już w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy, w lipcu 2016 roku wprowadzono minimalną stawkę godzinową w wysokości 12 zł brutto dla osób wykonujących pracę na podstawie umów-zleceń oraz umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu (samozatrudnionych). Za tą zmianą stoją przesłanki podobne do tych, które wystąpiły w przypadku oskładkowania umów-zleceń przeprowadzonego przez rząd PO–PSL. Co więcej, minimalna stawka godzinowa dla umów-zleceń w wysokości 12 zł była elementem programu wyborczego Platformy Obywatelskiej z 2015 roku (Platforma Obywatelska

2015, s. 11). Postulat taki nie znalazł się natomiast w programie Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku.

Celem politycznym reformy z 2016 roku było ograniczenie negatywnych konsekwencji wynikających z nadużywania umów cywilnoprawnych, które skutkowały niskimi dochodami zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych (Rada Ministrów, 2016, s. 1). Środkiem, który wybrano do osiągnięcia tego celu, nie było jednak przeciwdziałanie zawieraniu tych umów i promowanie umów kodeksowych, lecz fragmentaryczne rozszerzanie mechanizmów ochronnych charakterystycznych dla umów o pracę na umowy-zlecenia i samozatrudnienie. Co szczególnie ciekawe, minimalna stawka godzinowa ustalana przez rząd dla umów-zleceń i samozatrudnionych była wyższa niż możliwa do skalkulowania teoretyczna stawka godzinowa przewidziana dla umów kodeksowych⁴. Pokazuje to pewną ewolucję w stronę myślenia o umowach cywilnoprawnych jako rozwiązaniach alternatywnych wobec zatrudnienia kodeksowego.

Objęcie pracowników cywilnoprawnych prawem koalicji

Osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnieni nie mogli zakładać związków zawodowych ani wstępować do nich. Czynnikiem ten utrudniał samoorganizację pracowników i stanowił istotną barierę w rozwoju związków zawodowych (Kohl, 2009). Związki zawodowe jeszcze w okresie rządów PO–PSL próbowały przekonać rząd do przeprowadzenia zmian prawnych rozszerzających prawo koalicji na pracowników niestandardowych, między innymi poprzez inspirowanie nacisków organizacji międzynarodowych (Międzynarodowa Organizacja Pracy, 2012). Po zignorowaniu przez rząd związków zawodowych, OPZZ skierował w 2013 roku wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, zarzucając polskim rozwiązaniom niezgodność z Konstytucją RP oraz z konwencją MOP nr 87 dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętą w San Francisco 9 lipca 1948 roku. W wyroku z 2 czerwca 2015 roku (sygn. akt K 1/13) Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę o związkach zawodowych za niezgodną z Konstytucją w zakresie, w jakim ograniczała ona prawo do zakładania i wstępowania do związków zawodowych do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy.

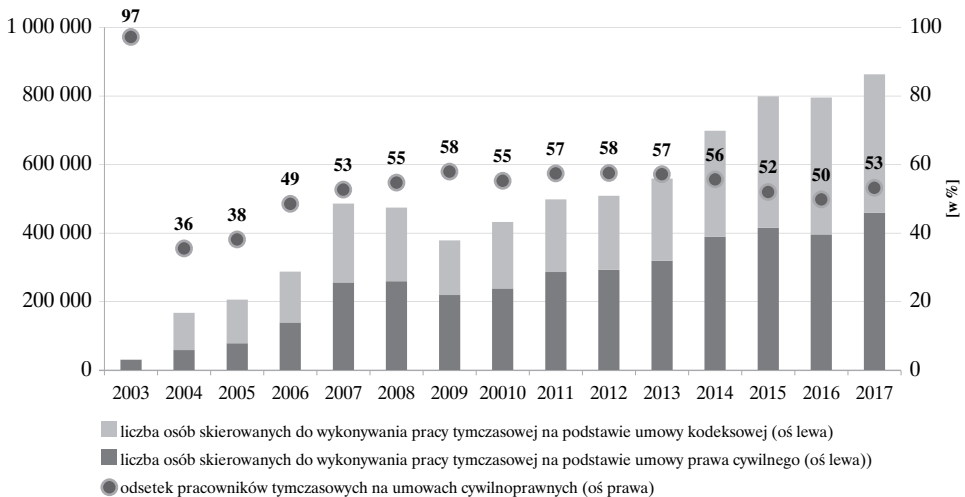
Ustawa implementująca wyrok była bardzo długo przygotowywana przez rząd i parlament, częściowo ze względu na skomplikowany proces konsultacji publicznych. Została uchwalona dopiero w lipcu 2018 roku, a jej postanowienia weszły w życie z dniem 1 stycz-

⁴ Taką stawkę godzinową można spróbować skalkulować poprzez podzielenie miesięcznego wynagrodzenia minimalnego przez miesięczny czas pracy, wynoszący zwykle od 160 do 176 godzin. Przy tym założeniu okazałoby się, że w 2016 roku teoretyczne wynagrodzenie godzinowe na umowach kodeksowych wynosiło 10,51 zł brutto (dla 176-godzinowego miesiąca pracy) lub 11,56 (dla 160-godzinowego miesiąca pracy), natomiast minimalna stawka godzinowa dla umów-zleceń i umów o świadczenie usług wynosiła 12,00 zł brutto. Podobna sytuacja występowała w kolejnych latach. W 2017 roku byłyby to 11,36 zł brutto (176 godzin) lub 12,50 (160 godzin) wobec 13,00 zł brutto minimalnej stawki godzinowej; w 2018 roku — 11,93 zł brutto (176 godzin) lub 13,12 (160 godzin) wobec 13,70 zł brutto minimalnej stawki godzinowej, a w 2019 roku — 12,78 zł brutto (176 godzin) lub 14,06 (160 godzin) wobec 14,70 zł brutto minimalnej stawki godzinowej.

nia 2019 roku. W wyniku zmian przyznano prawo do zakładania i wstępowania do związków zawodowych wszystkim osobom wykonującym pracę zarobkową, również na podstawie innej niż stosunek pracy. Tak więc, reforma została ostatecznie wprowadzona, należy jednak zauważyć, że rząd był do tego faktycznie zmuszony na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Wyjaśnienie wątpliwości dotyczących wykorzystywania umów cywilnoprawnych w relacjach z agencjami pracy tymczasowej

Sektorowi pracy tymczasowej należy poświęcić większą uwagę ze względu na rolę, jaką odegrał on we wzroście popularności wykorzystania umów cywilnoprawnych, a także przez fakt, że był on częściowo poddany odrębnym regulacjom.



Wykres 1. Pracownicy tymczasowi w latach 2003–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej / Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2004–2018.

Między 2005 a 2017 rokiem liczba osób skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych wzrosła z około 79 tys. do około 460 tys. Równocześnie, od 2006 roku mniej więcej połowa pracowników tymczasowych pracuje na umowach cywilnoprawnych. Łatwo spostrzec, że pracownicy agencji tymczasowych stanowią bardzo istotną część wszystkich osób wykonujących pracę na umowach cywilnoprawnych.

Dopuszczalność wykorzystywania umów cywilnoprawnych w pracy tymczasowej wynikała z akceptowanego przez wiele lat błędu legislacyjnego. Praca tymczasowa jest częścią odrębnej regulacji zawartej w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych z dnia 9 lipca 2003 roku. Przepisy ustawy były bardzo nieprecyzyjne (Sobczyk, 2009).

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, pracownicy tymczasowi mieli być zatrudniani wyłącznie na umowach kodeksowych. Zgodnie z art. 7 starego brzmienia ustawy „agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy”. Wyjątkiem mieli być najmłodszy pracownicy (Rada Ministrów, 2003, s. 19), wobec których dopuszczono zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych, co znalazło odzwierciedlenie w art. 26 ustawy, który w podpunkcie pierwszym stanowił, że „do osób w wieku od 16 do 18 lat będących uczniami, skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudniania młodocianych w innym celu niż przygotowanie zawodowe”, zaś w podpunkcie drugim mówił, że „do osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 8, 9 ust. 1 i art. 23”.

Arkadiusz Sobczyk (2009, s. 112) zwrócił uwagę na to, że art. 26 był „dotknięty istotną wadą legislacyjną”. Z punktu widzenia czysto literalnej wykładni dopuszczalna była bowiem interpretacja, że art. 26 pkt 2 odnosił się do wszystkich pracowników, bez ograniczenia do uczniów w wieku 16–18 lat. Tak też artykuł ten został zinterpretowany przez Departament Prawa Pracy Ministerstwa Pracy (wbrew uzasadnieniu projektu ustawy, sporządzonemu przez to ministerstwo chwilę wcześniej; Makowski, 2006, s. 127–128), a następnie także przez orzecznictwo (Rotkiewicz, 2010, s. 125–126). Mimo że wykładnia ta była w sposób oczywisty sprzeczna z intencjami osób piszących ustawę, przez wiele lat akceptowano sytuację, w której agencje pracy tymczasowej kierowały pracowników tymczasowych do pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Stosowanie umów cywilnoprawnych w relacjach z agencjami pracy tymczasowej zostało wreszcie *explicite* dopuszczone przez uchwaloną 7 kwietnia 2017 roku nowelizacją ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, która uchyliła art. 26 ustawy i dodała przepis dopuszczający kierowanie osób przez agencje do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umów prawa cywilnego. Równocześnie, reforma wprowadziła nieco rozwiązań zrównujących prawa osób pracujących na umowach cywilnoprawnych i kodeksowych oraz ograniczała korzystanie przez agencje pracy tymczasowej z pewnych furtek prawnych w celu wydłużania okresów pracy pracowników tymczasowych dla tych samych pracodawców użytkowników.

Wprowadzenie nowego typu umowy cywilnoprawnej — umowy o pomocy przy zbiorach

W maju 2018 roku weszły w życie zmiany w ustawie o społecznym ubezpieczeniu rolników, które wprowadziły nowy rodzaj umowy cywilnoprawnej przewidzianej dla sektora rolniczego — umowę o pomocy przy zbiorach. Zgodnie ze znowelizowanym art. 91a, ustęp 2 ustawy, umowa o pomocy przy zbiorach obejmuje świadczenie pomocy (np. zbieranie roślin, czynności przetwórcze, sortowanie, przygotowywanie do transportu, przechowywania lub sprzedaży) przy zbiorach chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich przez „pomocnika” rolnika. Jeśli te czynności są wykonywane na podstawie umowy

o pomocy przy zbiorach, to nie stanowią zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu pracy. Łącznie pomocnik rolnika może wykonywać te czynności maksymalnie przez 180 dni w roku, choć umowę można wypowiedzieć w dowolnym momencie (wypowiedzenie jest skuteczne na koniec dnia, w którym umowa została wypowiedziana). W zakresie nieuregulowanym w odnośnym rozdziale ustawy do umowy o pomocy przy zbiorach stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

Uzasadnieniem uchwalenia ustawy była chęć uregulowania sytuacji pracowników dorywczych w rolnictwie, w szczególności zaś zapobieżenie zatrudnianiu takich pracowników na czarno lub na umowach o dzieło, a także ułatwienia administracyjne i obniżenie kosztów pracy dla rolników (Rada Ministrów, 2018, s. 2 uzasadnienia). Pomocnicy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim opłacanym w ryczałtowej i niskiej wysokości. Ustawa regulująca umowę przy zbiorach nie włączyła umowy o pomocy przy zbiorach w zakres regulacji ochronnych dotyczących godzinowego wynagrodzenia minimalnego.

Celem stworzenia umowy o pomocy przy zbiorach było zaoferowanie sektorowi rolniczemu bardzo korzystnej formy umowy pozwalającej zatrudniać pracowników dorywczych, a także poprawienie sytuacji finansowej systemu ubezpieczeń społecznych (KRUS), któremu miało to przynieść około miliarda złotych rocznie (Rada Ministrów, 2018, s. 5–6 OSR). Ocena skutków regulacji (OSR) sporządzona do ustawy przewidywała, że w tej formie będzie zatrudnionych około 500 tys. osób, co stanowi znaczną liczbę. Regulacja oferuje skromną ochronę warunków pracy pomocników rolnika, nie zapewniając ani odpowiedniej ochrony bhp (takich jak np. limit maksymalnego udźwigu czy używania środków ochrony indywidualnej), ani standardów czasu pracy i płacy. Pozwoliła natomiast na rozszerzenie bazy podatkowo-składkowej o nowe osoby. Kwestią kontrowersyjną pozostaje pytanie, czy wyłączenie osób pracujących na umowach o pomocy przy zbiorach z licznych przepisów ochronnych i standardów spełnia warunki zgodności z Konstytucją RP i prawem europejskim (Surdykowska, 2018).

Dyskusja i podsumowanie.

Normalizacja zatrudnienia cywilnoprawnego w Polsce a polityki wobec segmentacji rynku pracy

Działania podejmowane wobec zatrudnienia cywilnoprawnego przez rządzących wpisują się w szersze i dobrze opisane zagadnienie polityk publicznych przedsięwziętych w obliczu segmentacji rynku pracy. W literaturze wyróżnia się kilka strategii, jakie twórcy polityk publicznych mogą przyjąć w odniesieniu do segmentacji rynku pracy (Deakin, 2013; Freedland, Countouris, 2011).

Po pierwsze, mogą oni zmierzać do rozszerzenia zakresu oddziaływania i możliwości wykorzystania samej standardowej umowy o pracę, najczęściej poprzez jej uelastycznienie lub fundamentalne przekształcenie formalne kontraktu. Ma to również na celu „wciągnięcie” w zakres oddziaływania standardowej umowy o pracę możliwie szerokiego grona pracowników i potencjalne utrudnienie zawierania umów innych niż standardowe.

Tę logikę prezentował np. niezrealizowany plan Platformy Obywatelskiej wprowadzenia jednolitej umowy o pracę.

Po drugie, rządzący mają możliwość podejmowania działań niejako obok samych regulacji zatrudnienia, które ograniczają konsekwencje segmentacji rynku pracy poprzez uniwersalizację pewnych elementów polityk społecznych. Celem takich działań jest dekomodifikacja instrumentów państwa opiekuńczego i faktyczne ograniczenie społecznych konsekwencji posiadania umowy niestandardowej. Taką logikę prezentował np. niezrealizowany plan zarówno Platformy Obywatelskiej, jak i Zjednoczonej Prawicy polegający na rezygnacji z finansowania opieki zdrowotnej ze składek i uniwersalizacji dostępu do służby zdrowia. Doprowadziłoby to do zmniejszenia społecznych konsekwencji posiadania umowy o dzieło — osobom pracującym na podstawie takiej umowy zapewniłoby to dostęp do opieki zdrowotnej, bez ingerowania w naturę zawartego kontraktu.

Po trzecie, możliwym działaniem wobec segmentacji rynku pracy jest dopuszczenie stosowania umów niestandardowych, wraz z konsekwentnymi zabiegami zmierzającymi do rozszerzenia pewnych uprawnień charakterystycznych dla umów o pracę na umowy niestandardowe. Taką logiką kierował się na przykład projekt Kodeksu pracy zaproponowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy. Nie likwidował on umów niestandardowych, ale przyznawał szereg kluczowych uprawnień osobom pracującym na takich umowach (np. prawo do urlopu, wypoczynku, częściowo regulowany czas pracy).

W formie niepełnej, logikę taką reprezentują również polityki prowadzone przez rządy PO–PSL i Zjednoczonej Prawicy. Zmierzają one zasadniczo do „normalizacji” zatrudnienia cywilnoprawnego poprzez przyznawanie osobom pracującym na niektórych umowach cywilnoprawnych wybranych uprawnień charakterystycznych dla umów kodeksowych.

Dotyczy to przede wszystkim pracowników wykonujących pracę na podstawie umów-zleceń i umów o świadczenie usług, ponieważ zmianę sytuacji osób posiadających umowy o dzieło można określić jako kosmetyczną. Umowy-zlecenia w zakresie obowiązków i uprawnień z zakresu ubezpieczeń społecznych są więc obecnie zrównane z umowami kodeksowymi przewidującymi wynagrodzenie minimalne i przysługuje im minimalna stawka godzinowa, która jest wręcz wyższa niż możliwa do skalkulowania godzinowa stawka przewidziana dla umów kodeksowych. Osoby wykonujące pracę zarobkową na podstawie dowolnej umowy uzyskały również uprawnienie do zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich.

Polityki rządów PO–PSL i Zjednoczonej Prawicy wobec zatrudnienia cywilnoprawnego wykazują przy tym cechy kontynuacji, choć równocześnie należy je ocenić jako fragmentaryczne i niewystarczające. Wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej na umowy-zlecenia należy wręcz uznać za efekt przejęcia elementu programu PO przez rząd Zjednoczonej Prawicy. Równocześnie, co należy podkreślić, polityki publiczne nie zmierzają w stronę likwidacji zjawiska zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych, które wciąż pozostaje masowe i obejmuje około miliona osób. Wskazuje na to przede wszystkim usankcjonowanie dopuszczalności zawierania umów cywilnoprawnych w relacjach z agencjami pracy tymczasowej (które wcześniej również występowało na dużą skalę, choć było

co najmniej kontrowersyjne z prawnego punktu widzenia) oraz stworzenie nowej formy umowy cywilnoprawnej — umowy o pomocy przy zbiorach.

Wydaje się, że „znormalizowanie” umów cywilnoprawnych stało się dobrym argumentem za wykorzystaniem tej formy zatrudnienia do regulowania sytuacji pracowników znajdujących się w peryferyjnej części rynku pracy. Jest to sytuacja niepokojąca, sankcjonuje bowiem — poprzez faktyczną akceptację stosowania umów niestandardowych — tworzenie odstępstwa od normatywnego modelu kodeksowego zatrudnienia standardowego na czas nieokreślony. Model taki powinien być realizowany ze względu na zobowiązania traktatowe (wynikające z Dyrektywy Rady nr 99/70/WE, która *explicite* zobowiązuje państwa do promowania zatrudnienia na umowach o pracę na czas nieokreślony) oraz fakt, że umowy takie najlepiej realizują uprawnienia ochronne pracowników (Florek, 2015). „Normalizacja” zatrudnienia cywilnoprawnego, zamiast promowania umów standardowych, sankcjonuje sytuację, w której duża grupa pracowników jest pozbawiona licznych uprawnień, takich jak prawo do wypoczynku, płatnego urlopu czy dodatkowego wynagrodzenia za nadgodziny. *De facto* legalizuje również sytuację, w której pozbawieni są oni ochrony przez część przepisów mających fundamentalne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy, takich jak dobowe normy czasu pracy.

Należy również zauważyć, że polityka normalizacji zatrudnienia cywilnoprawnego była fragmentarycznie wdrażaną alternatywą szerzej zakrojonych projektów, które mogły realnie podjąć problem nadużywania umów cywilnoprawnych w gospodarce. Bez powrotu do planów głębszych i rozleglejszych reform — podjętych w duchu reformy samego zatrudnienia standardowego lub też w duchu „dekomodyfikacyjnym” — trudno jest sobie wyobrazić rozwiązanie problemów pracowników cywilnoprawnych. Powstała trajektoria normalizacji sugeruje, że w przyszłości mogą się znowu pojawiać pomysły poprawiania sytuacji pracowników znajdujących się w peryferyjnych częściach rynku pracy poprzez tworzenie dla nich szczególnych odmian umów cywilnoprawnych lub też fragmentaryczne obejmowanie pewnymi uprawnieniami charakterystycznymi dla umów kodeksowych. Jest to kierunek wysoce niepożądany, ponieważ sankcjonuje odchodzenie od normatywnego modelu standardowej umowy o pracę na czas nieokreślony, który powinien być promowany przez polityki publiczne.

Bibliografia

- Arak, P., Lewandowski, P., Żakowiecki, P. (2014). *Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Arendt, Ł. (2014). Wykorzystanie umów terminowych w Polsce w kontekście skutków światowego kryzysu gospodarczego. *Polityka Społeczna*, t. 41, nr 9, s. 12–18.
- CBOS (2018). *Sytuacja zawodowa Polaków i gotowość zmiany zatrudnienia*. Warszawa: Centrum Badań Opinii Społecznej.
- Chrostek, P., Klejdysz, J., Korniluk, D., Skawiński, M. (2019). *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.

- Cieślak-Wróblewska, A. (2016). Rząd rezygnuje z jednolitego podatku, ale reforma systemu wciąż konieczna. *Rzeczpospolita*, 21.12.2016.
- Czajka, Z. (2016). Zmiana relacji płac pracowników państwowej sfery budżetowej (rok 2002 i 2014). *Polityka Społeczna*, nr 10, s. 19–26.
- da Silva Dias, A., Turrini, A. (2015) *Precarious and less well-paid? Wage differences between permanent and fixed-term contracts across the EU countries*. Economic Papers 544, February 2015. Brussels: European Commission.
- Deakin, S. (2013). *Addressing labour market segmentation: The role of labour law*. Geneva: Governance and Tripartism Department International Labour Office.
- Duda, K. (2016). *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny usług na warunki zatrudniania pracowników przez podmioty prywatne*. Wrocław: Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a.
- Duraj, T. (2011). Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXXIII, s. 35–61.
- Florek, L. (2015). Umowa o pracę na czas określony. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 12, s. 2–7.
- Freedland, M.R., Countouris, N. (2011). *The legal construction of personal work relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gardawski, J. (2015). Przestrzeganie prawa pracy a obecność w zakładzie związków zawodowych. *Polityka Społeczna*, t. 42, nr 4, s. 21–26.
- Grzebyk, P. (2015). *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- GUS (2014). *Rocznik Statystyczny Pracy 2012*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2016a). *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2016b). *Rocznik Statystyczny Pracy 2015*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2018a). *Rocznik Statystyczny Pracy 2017*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2018b). *Wybrane zagadnienia rynku pracy (dane dla 2017 r.)*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Kamińska, A., Lewandowski, P. (2015). *The effects of minimum wage on a labour market with high temporary employment*. Warsaw: Institute for Structural Research.
- Kielbasiński, A. (2014). Dlaczego umowy śmieciowe są złe? Pięć grzechów głównych wg „Wyborczej”. *Gazeta Wyborcza*, 13.01.2014.
- Kiersztyn, A. (2014). *Niepewność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*. Warszawa: Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.
- Kiersztyn, A. (2018). Labour market precarity and political alienation. *Przegląd Socjologiczny*, vol. 67, iss. 3, s. 35–61.
- Koch, M., Fritz, M. (eds.) (2013). *Non-standard employment in Europe: Paradigms, prevalence and policy responses*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Kohl, H. (2009). *Wolność związkowa, prawa pracowników i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich*. Warszawa: Fundacja Friedricha Eberta.
- Kubot, Z., Kowalski, S. (red.) (2016). *Współczesne problemy zatrudnienia. Wykorzystanie umów śmieciowych dla „ukrycia” stosunku pracy*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lewandowski, P., Keister, R., Stroński, K. (2016). Labour market segmentation and pensions in the Polish defined-contribution scheme. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 33 (2), s. 111–137.
- Lewandowski, P., Sawulski, J., Stroński, K. (2016). Labour market segmentation and the financial situation of the pension system in Poland. *IBS Working Papers*, iss. 10. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Makowski, D. (2006). *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*. Warszawa: Difin.
- Międzynarodowa Organizacja Pracy (2012). *Complaint against the Government of Poland presented by the National Commission of the NSZZ „Solidarność”*. Pobrane z: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3057194 (data dostępu: 22.11.2019).
- Ministerstwo Finansów (2009–2014). *Informacja dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2008–2013*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej/Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2004–2017). *Informacje o działalności agencji zatrudnienia 2003–2018*. Warszawa.
- Ministerstwo Zdrowia (2016). *Narodowa Służba Zdrowia. Strategia zmian w systemie ochrony zdrowia w Polsce 2016–2018*. Warszawa.
- Mrozowicki, A. (2016). Normalisation of precariousness? Biographical experiences of young workers in the flexible forms of employment in Poland. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, t. XII, nr 2, s. 94–112.
- Muszyński, K. (2016). Factors behind the growth of civil law contracts as employment contracts in Poland — a study of labour law violations. *Prakseologia*, t. 1, nr 158, s. 323–359.
- Muszyński, K. (2018). Labour law violations as innovations in Central Eastern European countries. *Przegląd Socjologiczny*, nr 67 (3), s. 9–34.
- Muszyński, K. (2019a). *Polityka regulacji zatrudnienia w Polsce. Kryzys ekonomiczny a destandardyzacja stosunków pracy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Muszyński, K. (2019b). The emergence of unintended fit and the theory of gradual institutional change: a case study of Polish employment regulations and post-crisis public policies. *Public Governance / Zarządzanie Publiczne*, nr 1 (47), s. 33–47.
- Myck, M., Kundera, M., Najsttub, M., Oczkowska, M. (2016). *Zamrożony PIT i utrzymane wyższe stawki VAT — jak brak zmian w podatkach wpłynie na budżety gospodarstw domowych?*. Szczecin: CenEA.
- Narodowy Bank Polski (2015). *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2014*. Warszawa.

- Palczyńska, M. (2016). *Rodzaj umowy o pracę a umiejętności i ich wykorzystywanie*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Państwowa Inspekcja Pracy (2008–2018). *Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2007–2017*. Warszawa.
- Platforma Obywatelska (2015). *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP 2015*. Warszawa.
- Prawo i Sprawiedliwość (2014). *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014. Zdrowie — rodzina — praca*. Warszawa.
- Rada Ministrów (2003). *Projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*. Druk nr 1349. Warszawa: Sejm RP.
- Rada Ministrów (2014). *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*. Druk nr 2242. Warszawa: Sejm RP.
- Rada Ministrów (2016). *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw*. Druk nr 600. Warszawa: Sejm RP.
- Rada Ministrów (2018). *Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw z projektem aktu wykonawczego*. Druk nr 2334. Warszawa: Sejm RP.
- Radziwiłł, K. (2017). *Wywiad dla RMF24*. Pobrane z: <http://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/popoludniowa-rozmowa/news-konstanty-radziwill-ludzie-pracujacy-na-umowie-o-dzielo-to-n,nId,2344006> (data dostępu: 22.11.2019).
- Rotkiewicz, M. (2010). *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sobczyk, A. (2009). *Zatrudnienie tymczasowe: komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Surdykowska, B. (2018). Kontrowersje wokół umowy o pomocy przy zbiorach. „*Młody Jurysta*”. *Kwartalnik Studentów i Doktorantów Wydziału Prawa i Administracji UKSW*, nr 3, s. 3–17.
- Theiss, M., Kurowska, A., Petelczyc, J., Lewenstein, B. (2017). *Obywatel na zielonej wyspie. Polityka społeczna i obywatelstwo społeczne w Polsce w dobie europejskiego kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.

***Normalisation of “junk contracts”.
Public policies towards civil law employment in Poland***

Summary

“Junk contracts”, i.e. civil law contracts used to regulate relations similar to employment relationship, have become extremely widespread after the economic crisis in Poland. The paper explains the reasons and the effects of this, and subsequently describes public policies towards civil law employment, implemented between 2014 and 2019 by the governments formed by Civic Platform–Polish People’s Party, and by the United Right

(that includes Law and Justice party). The public policies were relatively coherent and aimed to extend some of protective provisions characteristic for labour code contracts on civil law contracts. This led to “normalisation” and quasi-acceptance of civil law employment as an alternative to labour code-based employment. The paper claims that the chosen trajectory was a result of the failures of plans to deeply reform the labour law and labour market, and can be dangerous, as it may result in prolonged stabilisation of a situation where non-standard forms of employment are abused.

Key words: civil law contracts, non-standard contracts, labour market segmentation, public policy, labour law