



Minister Rodziny i Polityki Społecznej

Marlena Małąg

DPP-III.070.38.2022.MW

Warszawa, /zgodnie ze znacznikiem czasu/

Pan
Prof. dr hab. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z Pana wystąpieniem z dnia 5 października 2022 r., znak: III.7041.9.2022.LN, dotyczącym wniosku Związku Zawodowego Filmowców (ZZF) o podjęcie działań w zakresie uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących informacji.

Umowy prawa cywilnego nie podlegają generalnie regulacjom prawa pracy, w tym przepisów Kodeksu pracy. Do umów tych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, a zatrudniający je nie są dla takich osób pracodawcami w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy. Zgodnie bowiem art. 2 k.p. pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Natomiast, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia ją one pracowników (art. 3 k.p.).

W tym kontekście szczególne znaczenie ma treść § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi).

Należy przy tym zauważyć, że zakres przedmiotowy przepisów ustawy Kodeks pracy dotyczy stosunków pracy, a zakres podmiotowy dotyczy wyłącznie praw i obowiązków stron stosunków pracy (czyli pracowników i pracodawców). Zgodnie bowiem z przepisem art. 1 k.p., Kodeks pracy określa prawa i obowiązki pracowników i pracodawców.

Nie wydaje się zatem zgodne z treścią § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, jak również z treścią wyżej przytoczonego art. 1 k.p., uregulowanie w przepisach Kodeksu pracy niektórych uprawnień, które mogłyby przysługiwać osobom wykonującym pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a których uprawnienia i obowiązki ukształtowane są w przepisach Kodeksu cywilnego.

Konkludując, z punktu widzenia brzmienia § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia oraz art. 1 Kodeksu pracy, wątpliwa pozostaje kwestia możliwości uregulowania prawa do odpoczynku dobowego osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych w przepisach Kodeksu pracy (lub rozporządzeniu wydanym na jego podstawie).

Ustawodawca w przepisie art. 2 Kodeksu pracy zdecydował się wskazać podstawy zatrudnienia, tj. umowę o pracę (art. 25 k.p.), powołanie (art. 68-72 k.p.), wybór (art. 73 -75 k.p.) mianowanie (art. 76 k.p.), i spółdzielczą umowę o pracę (art. 77 k.p.). W celu ustalenia, czy w danej sytuacji wystąpiły przesłanki składające się na kodeksowe pojęcie pracownika, należy łącznie uwzględniać definicje ustawowe z art. 2 i 22 § 1 k.p., skoro przymiot bycia pracownikiem łączy się w sposób ścisły ze stosunkiem pracy. Zestawienie treści obu przepisów nakazuje przyjąć,

że pracownikiem jest osoba, która w drodze jednej z czynności prawnych wymienionych w art. 2 k.p. nawiązała stosunek pracy charakteryzujący się wskazanymi w art. 22 § 1 k.p. cechami konstytutywnymi (por. wyr. NSA w Warszawie z dnia 13 marca 2007 r., I OSK 630/06, Legalis). Do cech tych zalicza się dobrowolność i osobiste wykonywanie pracy podporządkowanej za wynagrodzeniem.

Tylko osoby zatrudnione na podstawie jednej ze wskazanych podstaw stosunku pracy, jako pojęcia szerszego niż tylko umowa o pracę, są w rozumieniu Kodeksu pracy pracownikami. Katalog powyższych podstaw stosunku pracy jest wyczerpujący i zamknięty. Taki charakter posiada również katalog rodzajów umów o pracę, który przewiduje umowę o pracę zawartą na okres próbny, na czas określony albo na czas nieokreślony (art. 25 § 1 k.p.).

Ewentualne wprowadzenie do przepisów Kodeksu pracy regulacji kształtującej uprawnienie (lub uprawnienia) osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych mogłoby skutkować koniecznością zmiany definicji legalnych zawartych w przepisach Kodeksu pracy, tj.: pracownika (art. 2 k.p.), pracodawcy (art. 3 k.p.) i stosunku pracy (art. 22 § 1 i § 1¹ k.p.). W takiej sytuacji, jak się wydaje, również katalog podstaw stosunku pracy oraz katalog rodzajów umów o pracę należałoby rozszerzyć na umowy cywilnoprawne. Przy czym, w świetle wynikającej z Kodeksu cywilnego zasady swobody umów i otwartego katalogu umów nienazwanych mogłoby to doprowadzić do zmiany systemowej przepisów Kodeksu pracy w związku z redefinicją jego podstawowych (i fundamentalnych) pojęć.

Nie wydaje się również zasadne ewentualne dokonywanie wykładni pojęcia pracownika (w rozumieniu art. 2 k.p.) poprzez pryzmat art. 66 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. W efekcie tego, mogłoby bowiem dojść do niezasadnego rozszerzenia pojęcia pracownika, w sytuacji, w której pojęcie to (jego zakres semantyczny) jest ustawowo zdefiniowane właśnie w treści art. 2 Kodeksu pracy.

Ewentualne uregulowanie prawa do odpoczynku dobowego osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych w przepisach Kodeksu pracy mogłoby stanowić naruszenie treści art. 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, Kodeks ten reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. Kodeks cywilny normuje stosunki cywilnoprawne, w których strony są pod względem prawnym równorzędne i autonomiczne, co oznacza, że w ramach stosunku cywilnoprawnego nie występuje zasadniczo podporządkowanie jednej strony wobec drugiej i żadnej ze stron nie przysługuje kompetencja do jednostronnego (władczego) rozstrzygania o prawach i obowiązkach drugiej strony. Tymczasem przepisy Kodeksu pracy dotyczą wyłącznie wykonywania pracy podporządkowanej.

Jak wynika z treści pisma Pana Rzecznika, osoby w nim wymienione nie są zainteresowane świadczeniem pracy podporządkowanej, która jest nieodłączną cechą stosunku pracy. Przy czym, zasada podporządkowania jest jedną podstawowych cech odróżniających stosunek pracy od stosunków opartych na innych umowach o świadczenie usług.

Ponadto, jak wynika z treści pisma z dnia 9 stycznia 2023 r. Pana Jarosława Sellina, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (z którym przeprowadziłam konsultacje w omawianej sprawie), pozycja współtwórców utworu audiowizualnego jest samodzielna, z nikłym stopniem podporządkowania.

Zatem Kodeks pracy (jak również ewentualne rozporządzenie wydane na podstawie zawartego w nim upoważnienia) nie są właściwymi aktami normatywnymi do regulowania treści stosunków cywilnoprawnych (np. prawa do odpoczynku dobowego).

Trudno także uznać, aby ewentualne uprawnienie do odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, mogło być zakwalifikowane jako uprawnienie pracownicze. Wszak uprawnionymi byłiby

nie pracownicy (w rozumieniu art. 2 k.p.), ale wykonawcy i zleceniobiorcy (odpowiednio w ramach cywilnoprawnych umów o dzieło i umów zlecenia, etc.).

W razie przyjęcia stanowiska przeciwnego, należałoby zwrócić uwagę na ewentualne ryzyka. W takiej bowiem sytuacji, np. w ramach umów o dzieło i umów zlecenia (z wykreowanym w ich treści uprawnieniem do odpoczynku dobowego), mogłoby dojść do swego rodzaju „złania się” elementów charakterystycznych dla stosunku cywilnoprawnego i stosunku pracy, co mogłoby rodzić spory (również sądowe), dotyczące interpretacji postanowień takich umów, ich charakteru prawnego oraz kwestii podlegania ich przepisom Kodeksu cywilnego lub przepisom Kodeksu pracy.

Pragnę również zauważyć, że na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji RP pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Odnosząc się do wskazanego w wystąpieniu ZZF przepisu art. 303 § 2 k.p., w myśl którego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób stale wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy lub umowa o pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy, informuję, że przepisy Kodeksu pracy określają maksymalne normy czasu pracy w stosunku do pracowników (w rozumieniu art. 2 k.p.), wyznaczając nie tylko maksymalny dobowy i średniotygodniowy czas pracy, ale także minimalne okresy obligatoryjnych odpoczynków dobowych i tygodniowych. Przepis art. 66 ust. 2 Konstytucji RP pozostawił ustawodawcy dość dużą swobodę regulacyjną. Ustawa zasadnicza pozostawia bowiem ustawie zwykłej określenie pojęcia praw gwarantowanych. Nie wskazuje także wymiaru czasu pracy, dni wolnych od pracy czy urlopu wypoczynkowego, lecz zastrzega dla regulacji formę ustawy. Uregulowanie wskazanych kwestii w innym akcie niż ustawa uznaje się za naruszenie Konstytucji RP. W wyroku z dnia 17 maja 1999 r. (P 6/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 76) Trybunał

Konstytucyjny orzecł, iż „art. 66 ust. 2 powinien zatem pełnić rolę realnej gwarancji praw pracowniczych poprzez ograniczenie swobody kształtowania warunków pracy w umowach jak i aktach podustawowych”.

W świetle powyższego, jak się wydaje, nie jest możliwe uregulowanie (czy też określenie) maksymalnych norm czasu pracy (w rozumieniu art. 66 ust. 2 Konstytucji RP), w tym między innymi, kwestii odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych w treści rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 303 § 2 k.p. Rozporządzenie jest bowiem aktem normatywnym niższego rzędu w stosunku do ustawy, o której mowa w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP.

Pragnę także zauważyć, że m.in. w związku z brzmieniem art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, dającym pracownikowi prawo do określonych w ustawie corocznych płatnych urlopów, kompleksowa regulacja płatnych urlopów wypoczynkowych znajduje się w przepisach Kodeksu pracy. Natomiast w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. Nr 2, poz. 14), zostały uregulowane jedynie kwestie techniczne dot. tych urlopów. Dodatkowo, na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji RP pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy. Zatem, dni wolne od pracy powinny być wskazane przez przepisy ustawy. Katalog tych dni wskazują regulacje ustawowe, przede wszystkim Kodeks pracy w zakresie niedziel oraz ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1920).

Należy również zauważyć, że na podstawie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W art. 303 § 2 Kodeksu pracy nie zostały określone wytyczne dotyczące treści aktu, o których mowa w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP. W związku z tym, jak się wydaje, nie byłaby możliwa realizacja upoważnienia zawartego w przepisie art. 303 § 2 Kodeksu pracy bez naruszenia art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, istotna jest okoliczność, że art. 303 § 2 Kodeksu pracy wszedł w życie w innych warunkach ustrojowych oraz społeczno-gospodarczych.

Należy zauważyć, że art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854) może obecnie stanowić podstawę do zawierania układów zbiorowych pracy obejmujących osoby niebędące pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Oznacza to, że strony układu mogą w jego treści między innymi zawrzeć postanowienie o obligatoryjnym odpoczynku dobowym dla osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Z powyższych względów upoważnienie zawarte w treści art. 303 § 2 Kodeksu pracy uległo w istocie dezaktualizacji.

Należy także zauważyć, że na podstawie art. 303 § 2 Kodeksu pracy Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób stale wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.

Ze względu na specyfikę wykonywania zawodów związanych z produkcją audiowizualną, a zwłaszcza kwestię zawierania umów z zakresu prawa cywilnego jako sposobu współpracy przy tworzeniu utworu audiowizualnego (opisaną w powołanym wyżej piśmie Pana Jarosława Sellina Sekretarza Stanu w MKDiN z dnia 9 stycznia 2023 r.), trudno byłoby twierdzić, aby osoby wykonujące prace na ich podstawie mogły być uznane za osoby stale wykonujące pracę w rozumieniu art. 303 § 2 Kodeksu pracy. Na podstawie charakteru takich prac można natomiast przyjmować, że mogą one kończyć się wraz z zakończeniem

produkcji utworu audiowizualnego lub wcześniej; zmieniają się natomiast cywilnoprawne podstawy zatrudnienia (umowa o dzieło, umowa zlecenia, itd.) oraz podmioty „zatrudniające”. Mają one bardziej charakter zadaniowy, a zmienność jest powiązana z wykonaniem zadania.

Jak również, wyjaśnił Pan Minister Sellin w ww. piśmie, umowy te ze względu na specyfikę produkcji filmowej zawierane są na krótkie terminy, a współtwórcy utworu audiowizualnego nie mają obowiązku pozostawania do dyspozycji producenta w sposób trwały. Zatem stosunki te charakteryzuje brak elementu stałości charakterystycznej dla treści stosunku pracy. Brak jest przy tym innych stałych elementów wykonywania pracy, do których, przykładowo należy zaliczyć okoliczność braku stałych rozkładów czasu pracy, określających w które dokładnie dni, ile godzin oraz od której do której godziny, tak zatrudniony będzie świadczył pracę.

Reasumując, oznacza to, że jak się wydaje, zakres upoważnienia zawarty w treści art. 303 § 2 Kodeksu pracy nie obejmuje zasadniczo prac związanych z produkcją audiowizualną.

Należy również dodać, że ewentualne wprowadzenie minimalnego obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych może – na zasadzie analogii do rozwiązań przyjętych w przepisach Kodeksu pracy - spowodować konieczność realizacji przez „zatrudniających” na podstawie tych umów innych obowiązków oraz ponoszenia odpowiedzialności z powodu ich niewykonania. Na gruncie bowiem przepisów Kodeksu pracy udzielanie pracownikowi odpoczynku dobowego zostało powiązane z pojęciem doby pracowniczej. Stosownie do przepisu art. 128 § 3 pkt 1 k.p.,

do celów rozliczania czasu pracy pracownika przez dobę należy rozumieć 24 kolejne godziny, poczynając od godziny, w której pracownik rozpoczyna pracę zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy. Oznacza to, że między innymi

do celu udzielania pracownikowi odpoczynku dobowego konieczne jest sporządzanie dla niego rozkładów czasu pracy, w których należy wskazać konkretną liczbę godzin pracy w poszczególnych dobach pracowniczych, jeżeli wymiary dobowe czasu pracy konkretnego pracownika w poszczególnych dobach pracowniczych mają być zróżnicowane. Powyższe wiąże się również z obowiązkiem prowadzenia przez pracodawcę ewidencji czasu pracy (§ 6 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej, Dz.U. z 2018 r., poz. 2369). Natomiast z powodu naruszania przepisów o czasie pracy pracodawca może ponosić odpowiedzialność wykroczeniową, w ramach której ustawodawca przewidział karę grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Przykładem ww. naruszania przez pracodawcę przepisów o czasie pracy jest nieudzielanie pracownikowi minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego.

Wydaje się, że rozwiązaniem możliwym w kwestii ewentualnej regulacji prawa do minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umowa o dzieło, umowa zlecenia) wykonujących zawody związane z produkcją audiowizualną, jest unormowanie jej w odrębnej ustawie.

Pozwolę sobie przy tym zauważyć, że polski ustawodawca uprawnienia i obowiązki określonych grup zawodowych wielokrotnie normował w odrębnych, m.in. od przepisów Kodeksu pracy, ustawach. Tytułem przykładu, uprawnienia i obowiązki kierowców związane z czasem pracy uregulował w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. z 2022 r., poz. 1473), natomiast uprawnienia oraz obowiązki lekarza i lekarza dentysty w przepisach ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2022 r., poz. 1731), etc.

Ze względu na specyfikę wykonywania zawodów związanych z produkcją audiowizualną, a zwłaszcza kwestię zawierania umów z zakresu prawa cywilnego jako sposobu współpracy przy tworzeniu utworu audiowizualnego, właściwym do

ewentualnego opracowania przedmiotowej ustawy jest przede wszystkim Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Z wyrazami szacunku

Marlena Małąg

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/