

Warszawa, dnia 20 marca 2023 r.

Sz. P.
prof. UW dr hab. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Wnioskodawca: Związek Zawodowy Filmowców
Ul. Puławska 61
02-595 Warszawa
KRS: 0000879013

STANOWISKO WNIOSKODAWCY

Dotyczy: pisma Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (pismo znak: DPP-III.070.38.2022.MW) w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 października 2022 r. (pismo znak: III.7041.9.2022.LN).

Działając w imieniu Związku Zawodowego Filmowców (dalej zwany: „ZZF”; wydruk informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z KRS został dołączony do wniosku z dnia 8 sierpnia 2022 r.) i odpowiadając na pismo Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 stycznia 2023 r. (pismo znak: III.7041.9.2022.LN), którym przekazano kopię odpowiedzi Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (zwany dalej: „*Ministrem RiPS*”; pismo znak DPP-III.070.38.2022.MW - zwane dalej: „*Pismem Ministra*”) na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich (zwany dalej: „*RPO*”) w sprawie z wniosku ZZF o podjęcie działań w zakresie uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych po przeanalizowaniu zawartej w Piśmie Ministra argumentacji przedstawiamy niniejsze stanowisko i wskazujemy co następuje:

1. **nie podzielamy przedstawionej w Piśmie Ministra argumentacji prawnej, jest ona w naszej ocenie chybiona**, pomija ona regulację konstytucyjną, przedstawione wnioski oparte są na nieprawidłowej wykładni przepisów ustawowych, a także wyprowadzone zostały częściowo na podstawie nieprawdziwych przesłanek (w szczególności jakoby Kodeks pracy regulował wyłącznie relacje pracownik-pracodawca i w konsekwencji jakoby nie regulował również – w pewnym zakresie – cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia; szczegółową argumentację w tym zakresie przedstawiamy poniżej);

2. biorąc powyższe pod uwagę zwracamy się do RPO z prośbą o kontynuowanie działań w celu uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (jak we wniosku);
3. ZZF wskazując, że ewentualna właściwość Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do opracowania regulacji dot. wykonywania zawodów związanych z produkcją audiowizualną nie wyklucza właściwości Ministra RiPS we wskazanym zakresie; co więcej w zakresie rozszerzenia zakresu stosowania przepisów Kodeksu pracy (lub wskazania odmiennego zakresu ich stosowania) na umowy dotyczące zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym w naszej ocenie niewątpliwie mieści się w zakresie właściwości Ministra RiPS.

Uzasadnienie

I. Wprowadzenie | Brak odniesienia się w Piśmie Ministra do argumentacji RPO wyprowadzonej w oparciu o przepisy Konstytucji

1. Wnioskodawca w niniejszym piśmie odnosi się poniżej szczegółowo do uwag i twierdzeń zawartych w Piśmie Ministra (argumentacja ta znajduje się pkt II-IV stanowiska). W pierwszej jednak kolejności z rozczarowaniem przyjmujemy – w istocie – brak odniesienia się do przedstawionej argumentacji wywiedzionej na podstawie przepisów Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej zwany: „TK”). Istota przedmiotowego problemu sprowadza się do niestosowania w zakresie wskazanym we wniosku przepisów Konstytucji przez ustawodawcę (dopuszczenia się zaniechania ustawodawczego).

Nie powtarzając szeroko argumentacji zaprezentowanej we wniosku, dla przejrzystości wyводу przedstawić jednak należy bardzo skrótowe ciągi logiczne, który doprowadził do takowego wniosku: (i) pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa (orzecznictwo TK przytoczone zostało we wniosku; kwestia ta nie budzi wątpliwości w orzecznictwie TK i nauce); (ii) pojęcie „pracy” użyte w art. 24 Konstytucji dotyczy każdej pracy niezależnie od podstawy jej świadczenia - nie ma żadnego uzasadnienia aby pojęcie to ograniczać do pracy wykonywanej na podstawie stosunku pracy (literatura przytoczona została szeroko we wniosku); (iii) w ocenie Trybunału Konstytucyjnego i przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że pojęcie pracownika w rozumieniu Konstytucji (zarówno w rozumieniu art. 66 ust. 1 jak i ust. 2) obejmuje „wszystkie osoby, które - po pierwsze - wykonują określoną pracę zarobkową, po drugie, pozostają w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczą, oraz - po trzecie - mają takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione” (wyrok TK z dnia 02 czerwca 2015 r., K 1/13; literatura przytoczona we wniosku); (iv) ustawodawca w sposób systemowy gwarantuje przepisami Kodeksu pracy pracownikom w rozumieniu tej ustawy

zarówno okresy odpoczynku jak i ustala maksymalne normy czasu pracy. W odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych regulacja systemowa w przepisach powszechnie obowiązujących nie istnieje – stronom pozostaje umowne regulowanie prawa do odpoczynku (co przy istotnej przewadze ekonomicznej, a co za tym idzie i negocjacyjnej podmiotu zatrudniającego skutkuje niejednokrotnie brakiem takiej regulacji w umowach); (v) różnicowanie sytuacji prawnej osoby zatrudnionej na podstawie stosunku pracy i umowy prawa cywilnego jest uzasadnione w myśl konstytucyjnej zasady równości ale pod warunkiem, że faktycznie pracą ową świadczą w inny sposób. Skoro tak jak wskazuje Sąd Najwyższy (dalej zwany: „SN”) dopuszczalne jest wykonywanie tych samych obowiązków zarówno w ramach zatrudnienia pracowniczego jak i cywilnoprawnego - i w ramach zatrudnienia cywilnoprawnego może występować kierownictwo (wyrok SN z 18 lipca 2012 r., I UK 90/12) - to w przypadku dwóch osób świadczących pracę na innej podstawie prawnej ale faktycznie „pracujących” tak samo brak jest podstaw do pozbawiania jednej z nich prawa do minimalnych okresów odpoczynku; (vi) w literaturze zwraca się uwagę, że ograniczenie regulacji art. 66 ust. 2 Konstytucji wyłącznie do pracowników kodeksowych prowadziłoby do wniosku, iż prawo do wypoczynku jest powiązane z podporządkowaniem w pracy, a argumentacja taka już sama w sobie redukuje funkcję wypoczynku. Zatem podstawa zatrudnienia nie ma znaczenia z perspektywy istoty prawa (zob. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. 1, Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, 2013, s. 182 i nast.) - w istocie jednak nawet osoby wykonujące pracę podporządkowaną tyle tylko, że na podstawie umów cywilnoprawnych nie są objęte ową ochroną – nie zapewnia się im norm minimalnego odpoczynku; (vii) w konsekwencji powyższego zdaje się nie budzić wątpliwości, że zakres podmiotowy prawa do wypoczynku wskazanego w art. 66 ust. 2 Konstytucji (w szczególności w zakresie maksymalnych norm czasu pracy) powinien być rozumiany szeroko, a nie wyłącznie w odniesieniu do pracownika w rozumieniu Kodeksu pracy.

Biorąc zatem pod uwagę prezentowaną przez TK wykładnię pojęć w Konstytucji – dojść należy do wniosku, że ustawodawca nie wykonał obowiązków wynikających z art. 66 ust. 2 Konstytucji, w zakresie uregulowania w szczególności maksymalnych norm czasu pracy (a co za tym idzie i okresów odpoczynku) wobec osób zatrudnionych na podstawie niepracowniczej czym dopuścił się zaniechania ustawodawczego (argumentacja w tym zakresie została szeroko zaprezentowana we wniosku ZZF do RPO).

2. Kwestie te poruszone w wystąpieniu RPO nie spotkały się z odpowiedzią w Piśmie Ministra. W Piśmie Ministra zawarto jedynie krótki wywód - być może mający odpowiedzieć na owe uwagi – w myśl którego „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” (s. 3 Pisma Ministra). Wskazane zdanie dowodzi, jak się wydaje, niezrozumienia problemu – wnioskodawca ani RPO nie proponował prowadzenia wykładni art. 2 Kodeksu pracy (wbrew literalnemu brzmieniu) w oparciu o przepisy Konstytucji.

3. Wnioskodawca podkreślał, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa, w konsekwencji jeżeli „pracownikowi” w rozumieniu Konstytucji zapewnione winny być konkretne uprawnienia to nie można stwierdzić, że w ustawie pojęcie to zdefiniowane zostało wężej i w konsekwencji osobom znajdującym się poza katalogiem określanym definicją ustawową owe uprawnienie nie powinno przysługiwać. „Pracownikowi” w rozumieniu Konstytucji (a zatem np. zleceniobiorcy) należy zapewnić konkretne uprawnienia. Co ważne, wnioskodawca nie proponuje generalnego zrównania w ustawodawstwie zwykłym praw i obowiązków osób świadczących pracę na różnych podstawach – w szczególności pracowniczej i cywilnoprawnej (np. zmiany brzmienia art. 2 Kodeksu pracy) - ale wykonanie obowiązku nałożonego na ustawodawcę przepisami Konstytucji w odniesieniu do osób świadczących pracę na innej podstawie niż pracownicza.

II. Uwagi Ministra RiPS w zakresie sposobu świadczenia pracy przy produkcji audiowizualnej

4. Przed zaprezentowaniem argumentacji dotyczącej wykładni przepisów ustawowych i uzasadnienia dla twierdzenia ZZF o wyprowadzeniu przez Ministra RiPS nieprawidłowych wniosków w tym zakresie (pkt III niniejszego stanowiska), odnieść jeszcze należy się do zawartych w Piśmie Ministra uwag dotyczących sposobu świadczenia pracy przez osoby zatrudnione przy produkcji audiowizualnej.
5. W Piśmie Ministra (na s. 4) wskazano: „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 (...), **pozycja współtwórców utworu audiowizualnego jest samodzielna, z nikłym stopniem podporządkowania**” (wytłuszczenie – Wnioskodawca).

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że w ocenie ZZF z wystąpienia RPO nie wynika jakoby osoby świadczące pracę przy produkcji audiowizualnej „nie były zainteresowane świadczeniem pracy podporządkowanej”; jak podkreślaliśmy we wniosku do RPO – osoby świadczące pracę przy produkcji audiowizualnej generalnie nie mają wyboru co do podstawy zatrudnienia, kwestie te nie podlegają negocjacom

(mogą albo zawrzeć taką umowę jaką Zleceniodawca proponuje albo nie zawierać żadnej), ponadto to osoby te niewątpliwie **wykonują pracę podporządkowaną**. Biorąc pod uwagę jak skomplikowanym przedsięwzięciem (pomijając inne aspekty w tym kontekście w szczególności z punktu widzenia organizacyjnego) jest produkcja utworu audiowizualnego (zwłaszcza filmu i serialu) nawet bez pogłębionej znajomości specyfiki branży przyjąć należy, że **każda z osób biorących udział w owym przedsięwzięciu (poprzez świadczenie pracy/usług) świadczy pracę w sposób bardzo rygorystycznie podporządkowany** (zarówno co do miejsca, czasu jak, wykonywanych czynności i niejednokrotnie sposobu ich wykonania).

Nie jest ZZF znane stanowisko Pana Ministra Sellina, na które powołuje się Minister RiPS ale podkreślić należy, że nie każda osoba świadcząca pracę przy produkcji audiowizualnej jest twórcą (czy też „współtwórcą”), a co do sposobu podporządkowania - w naszej ocenie - gdyby osoby świadczące pracę przy produkcji audiowizualnej wykonywały pracę z „nikłym stopniem podporządkowania” to najprawdopodobniej nigdy nie powstałby żaden film w rozumieniu ustawy o kinematografii (inny film czy też serial).

6. W dalszej części Minister RiPS wskazuje, iż „Jak (...) wyjaśnił Pan Minister Sellin w ww. piśmie (z wcześniejszych uwag w Piśmie Ministra wynika, że mowa w tym miejscu o piśmie Pana Ministra Sellina z dnia 9 stycznia 2023 r. – przyp. wnioskodawca), umowy te ze względu na specyfikę produkcji filmowej zawierane są **na krótkie terminy, a współtwórcy utworu audiowizualnego nie mają obowiązku pozostawiania 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**” (s. 7 Pisma Ministra; wytłuszczenie – wnioskodawca).

Ponownie zwracamy uwagę, że produkcja utworu audiowizualnego wymaga skoordynowania działań wielu osób świadczących pracę. **Rozkłady czasu pracy i dni pracujące określone są bardzo precyzyjnie, a także godziny rozpoczynania pracy i teoretyczne godziny zakończenia pracy** - szerzej na ten temat pisaliśmy we wniosku; to właśnie bardzo długie godziny pracy i konieczność rozpoczynania świadczenia pracy następnego dnia po krótkiej przerwie (często bardzo krótkiej) spowodowało fakt zwrócenia się do RPO z wnioskiem o podjęcie działań celem uregulowania kwestii odpoczynku dobowego.

Co się tyczy natomiast „krótkich terminów” na jakie rzekomo zawierane są umowy to zwracamy uwagę, że o ile aktorzy grający w danym filmie/serialu niejednokrotnie dni zdjęciowych nie mają wiele to praca pozostałych osób świadczących pracę przy owej produkcji nie ogranicza się do tych dni. Znaczenie terminu „krótki” jest oczywiście subiektywne ale zwracamy uwagę, że Kodeks pracy dopuszcza zawieranie umowy o pracę na okres próbny krótszy niż dwa tygodnie (art.

34 pkt 1 k.p.) i nie stoi to na przeszkodzie uznania takiej umowy za umowę o pracę. Umowy cywilnoprawne zawierane z osobami świadczącymi pracę przy produkcji audiowizualnej filmu niejednokrotnie zawierane są na dłużej niż sześć miesięcy; nie wspominając już o produkcji serialu, przy którym niejednokrotnie – w przypadku powstawania wielu sezonów – pracuje się latami.

III. Uwagi Ministra RiPS w zakresie braku możliwości stosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków prawnych, których źródłem są umowy cywilnoprawne

III.1. Przedmiot regulacji Kodeksu pracy

7. Jak wskazano na wstępie – w petitum niniejszego stanowiska – istotna część argumentacji zaprezentowanej w Piśmie Ministra skonstruowana została w oparciu o nieprawdziwe przesłanki. Dotyczą one kwestii stosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków prawnych mających swoje źródło w umowach cywilnoprawnych.

Minister RiPS właściwą część pisma zaczyna od następującej uwagi „**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” (s. 1 Pisma Ministra). Argumentacja ta jest kontynuowana na kolejnej stronie Pisma Ministra - „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.” (s. 2 Pisma Ministra; wytłuszczenie – wnioskodawca). Twierdzenia te jak się wydaje stanowią trzon argumentacji zawartej w Piśmie Ministra.

8. Odniesienie się do powyższych argumentów rozpocząć wypada od stwierdzenia, że z przywołanych powyżej twierdzeń prawdziwe są następujące: (i) osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 k.p., a zatrudniający je nie są dla takich osób pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p., (ii) do umów cywilnoprawnych stosuje się Kodeks cywilny (co jednak – jak należy zaznaczyć na marginesie - nie wyklucza tego, że stosuje się także inne przepisy, w tym Kodeksu pracy); (iii) wskazanie jaka jest treść art. 1 k.p. Niestety pozostałe twierdzenia wskazane w owym wywodzie nie są prawdziwe.
9. Będąc precyzyjnym – na gruncie logiki prawniczej - zgodzić się co prawda należy, że „umowy” prawa cywilnego nie podlegają regulacji prawa pracy aczkolwiek jak należy sądzić Minister RiPS miał na myśli, że stosunki prawne ukształtowane na podstawie umów prawa cywilnego nie podlegają regulacjom prawa pracy. A to już prawdą nie

jest. **Kodeks pracy nie reguluje także wbrew twierdzeniom zawartym w Piśmie Ministra wyłącznie praw i obowiązków stron stosunku pracy.**

Zwrócić wystarczy uwagę na art. 304 § 1 k.p., w myśl którego „pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2, osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a także osobom prowadzącym w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę na własny rachunek działalność gospodarczą”. Co więcej, zgodnie z art. 304 § 3 k.p. – „Obowiązki określone w art. 207 § 2 stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców niebędących pracodawcami, organizujących pracę wykonywaną przez osoby fizyczne: 1) na innej podstawie niż stosunek pracy; 2) prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą”. Niewątpliwie zatem Kodeks pracy nie reguluje wyłącznie praw i obowiązków stron stosunku pracy.

Trzeba podkreślić, że o ile pierwszy ze wskazanych powyżej przepisów (art. 304 § 1 k.p.) odnosi się do sytuacji gdy na rzecz pracodawcy (a więc podmiotu zatrudniającego pracowników w rozumieniu k.p.) pracę świadczą także osoby zatrudnione na innych podstawach (w szczególności cywilnoprawnych), o tyle **drugi z powołanych przepisów – art. 304 § 3 k.p. – określa obowiązki przedsiębiorcy niebędącego pracodawcą w stosunku do osób, które świadczą na jego rzecz pracę na innej podstawie niż stosunek pracy** (a zatem w relacji tej nie ma ani pracownika, ani pracodawcy). Niewątpliwie zatem argument jakoby Kodeks pracy regulował wyłącznie prawa i obowiązki stron stosunku pracy nie jest prawdziwy i dowodzenie tego nie wymaga pogłębionej analizy ale wynika z literalnego brzmienia przepisów owego kodeksu.

10. Posługując się nomenklaturą z Pisma Ministra stwierdzić należy, że we wskazanym wyżej kontekście „umowy prawa cywilnego podlegają regulacjom prawa pracy” (ich realizacja). Co oczywiste dotyczy to wyłącznie umów związanych ze świadczeniem szeroko pojętej pracy (a zatem umowa zlecenie, umowa o dzieło, umowa o świadczenie usług). Istotnym jest podkreślenie, że art. 304 k.p. **to bardzo istotna reguła, która dotyczy każdego podmiotu (niekoniecznie pracodawcy), na rzecz, którego jest świadczona praca – niezależnie od podstawy owego zatrudnienia. Innymi słowy przepis ten ma zastosowanie do bardzo szerokiego grona przedsiębiorców niebędących pracodawcami.**
11. Wskazane powyżej stosowanie przepisów Kodeksu pracy dot. bhp przez niepracodawcę do niepracowników nie jest jedynym wyłomem od zasady, o której mowa w Piśmie Ministra. Zwrócić należy bowiem uwagę na art. 180 k.p. przewidujący w pewnych sytuacjach, uregulowanych szczegółowo w tym przepisie, uprawnienia osób niebędących pracownikami związane z opieką nad noworodkiem.
12. Dodatkowo wskazać należy, że w Piśmie Ministra posłużono się uogólnieniem jakoby owe umowy cywilnoprawne nie podlegały „regulacjom prawa pracy, w tym

przepisów Kodeksu pracy”. Warto w tym kontekście wskazać, że wbrew powyższemu twierdzeniu do umów cywilnoprawnych stosuje się – w zakresie wskazanym powyżej – nie tylko Kodeks pracy ale także inne „regulacje prawa pracy”. Niewątpliwie, aktem prawnym zaliczanym do „regulacji prawa pracy” jest ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2207 ze zm.; zwana dalej: „*ustawą o minimalnym wynagrodzeniu*”). Nie omawiając szeroko materii regulowanej ową ustawą wystarczy zacytować art. 8a ust. 1 – „W przypadku umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 Kodeksu cywilnego, wykonywanych przez przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi, wysokość wynagrodzenia powinna być ustalona w umowie w taki sposób, aby wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług nie była niższa niż wysokość minimalnej stawki godzinowej ustalonej zgodnie z art. 2 ust. 3a, 3b i 5.”.

13. Reasumując, wbrew twierdzeniom zawartym w Piśmie Ministra (i treści art. 1 k.p.) ustawodawca zdecydował o stosowaniu niektórych jego regulacji w relacjach innych niż pracodawca-pracownik. Nie jest to dyskusyjne (wynika z literalnej treści przepisów). Co więcej owe stosunki prawne dotyczące zatrudnienia cywilnoprawnego podlegają także innym regulacjom prawa pracy (zwłaszcza ustawie o minimalnym wynagrodzeniu).

Stanowiska zawartego w Piśmie Ministra można byłoby bronić zasłaniając się, że wskazano w nim (w wyżej cytowanym fragmencie – nr 7), że umowy te „**generalnie**” nie podlegają regulacjom prawa pracy – formalnie rzecz biorąc jest to zgodne z prawdą, natomiast niewątpliwie (biorąc pod uwagę dalszy wywód zawarty w Piśmie Ministra – s. 1 i 2 owego pisma) intencją była próba wykazania, że z uwagi na przedmiot regulacji Kodeksu pracy przepisów owej ustawy stosować do stosunków cywilnoprawnych opartych na umowach prawa cywilnego nie można **co prawdą nie jest** (jak zakładamy czytelnie wykazaliśmy powyżej).

14. Dodać jeszcze należy kończąc ten fragment, że Minister RiPS wyraża obawę, iż „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” (s. 3 Pisma Ministra). Stwierdzić należy, że z przyczyn wskazanych powyżej obawa ta jest nieuzasadniona - Kodeks pracy w obecnym stanie prawnym nie reguluje wyłącznie relacji pracownik-pracodawca. Intencją wnioskodawcy zawartą we wniosku do RPO (co wielokrotnie zostało podkreślone) i – w ocenie wnioskodawcy – intencją RPO wyrażoną w wystąpieniu do Ministra RiPS nie było generalne zrównanie zatrudnienia pracowniczego i cywilnoprawnego względem wzajemnych praw i obowiązków stron co mogłoby skutkować koniecznością redefinicji pojęć (w nawiązaniu do uwag zawartych w Piśmie

Ministra na s. 3) sprowadzająca się do włączenia zatrudnienia cywilnoprawnego w pełni do Kodeksu pracy. Zgodne z intencją wnioskodawcy byłoby zachowanie ustawodawcy zgodne z art. 66 ust. 2 Konstytucji i wprowadzenie – w ustawie – minimalnych okresów odpoczynku dla osób zatrudnionych w ramach zatrudnienia cywilnoprawnego.

III.2. Argumentacja Ministra RiPS sformułowana w oparciu o ZTP

15. W Piśmie Ministra posłużono się również argumentami sformułowanymi w oparciu o zasady techniki prawodawczej, jak wskazano nawiązując do treści art. 1 k.p. „szczególne znaczenie ma treść § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (...), 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)” (s. 1-2 Pisma Ministra). Wątek ten jest dalszej części pisma rozwinięty i Minister RiPS wskazuje, że: „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” (wytluszczenie – wnioskodawca).
16. W kontekście uwag przytoczonych w pkt III.1. niniejszego pisma i treści przywołanych tam przepisów stwierdzić należy, że w przepisach Kodeksu pracy są już uregulowane niektóre uprawnienia, które przysługują osobom wykonującym pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a których uprawnienia i obowiązki ukształtowane są w przepisach Kodeksu cywilnego.
17. Reasumując, przyjęć należy, że skoro zgodnie z obecnym stanem prawnym **Kodeks pracy reguluje nie tylko relacje pracownik-pracodawca ale także** (w wyżej wskazanym zakresie) nawet stosunki zatrudnienia między przedsiębiorcą niebędącym pracodawcą i osobą świadczącą pracę na podstawie innej niż stosunek pracy to rozszerzenie katalogu przepisów stosowanych odpowiednio (albo dodanie przepisu, który modyfikowałby owe zasady dotyczące odpoczynku w odniesieniu do zatrudnienia niepracowniczego) **nie byłoby sprzeczne z § 3 ust. 2 zasad techniki prawodawczej z uwagi na to, że nie wykraczałyby poza przedmiot regulowany ustawą Kodeks pracy** (zatrudnienie cywilnoprawne regulowane jest w szczególności przepisami Kodeksu cywilnego, Kodeksu pracy m.in. w zakresie bhp i ustawy o minimalnym wynagrodzeniu). **Niewątpliwie art. 1 Kodeksu pracy – już dawno temu przestał wyznaczać wyłączny przedmiot regulacji owej ustawy (z całą pewnością od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie**

ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 24, poz. 110, którą zmieniono m.in. brzmienie art. 304 k.p.).

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że zarówno art. 1 Kodeksu pracy jak § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu do Kodeksu pracy regulacji (wnioskodawca nie próbuje przesądzać jaka owa regulacja być powinna – z punktu widzenia legislacyjnego może to być odpowiednie stosowanie czy też zupełnie nowa regulacja) dotyczącej minimalnych norm odpoczynku dla osób zatrudnionych na podstawach innych niż stosunek pracy.

III.3. Argumentacja Ministra RiPS związana z charakterem stosunków cywilnoprawnych regulowanych Kodeksem cywilnym i potencjalnymi problemami związanymi z wprowadzeniem regulacji dot. odpoczynku w tym kontekście

18. Minister RiPS zwraca uwagę, że „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) rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach drugiej strony. Tymczasem przepisy Kodeksu pracy dotyczą wyłącznie wykonywania pracy podporządkowanej” (Pismo Ministra – s. 3-4; wytłuszczenie - wnioskodawca).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że nie wszystkie stosunki cywilnoprawne regulowane Kodeksem cywilnym charakteryzują się – jak to ujęto – tym, że strony są równorzędne i autonomiczne. Kodeks cywilny wyraźnie odmiennie – nie zakładając równości stron – reguluje relacje konsumenta z przedsiębiorcą, ingerując w swobodę umów zawieranych między takimi podmiotami bardzo wyraźnie (w szczególności poprzez wprowadzenie regulacji dotyczącej niedozwolonych postanowień umownych – art. 385¹ k.c.). Wbrew temu na co wskazuje Minister RiPS relacja pracodawca-pracownik i przedsiębiorca-konsument jest na wielu płaszczyznach podobno, w szczególności przyjmowanie założenia, że pracownik i konsument są słabszą stroną danego stosunku prawnego.

Abstrahując od powyższej uwagi, stwierdzić należy, że skoro ustawodawca nie widział przeszkód aby w ramach stosunków cywilnoprawnych na zleceniodawcę, usługodawcę czy zamawiającego – pomimo pozornej równości stron – nałożyć obowiązki w zakresie bhp, czy też ingerować w stosunki prawne będące następstwem zawarcia umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 Kodeksu cywilnego w zakresie wysokości minimalnego wynagrodzenia zleceniobiorcy/usługobiorcy to wyrażone przez Ministra RiPS obawy wydają się nieuzasadnione. Wprowadzenie regulacji dot.

minimalnego czasu odpoczynku zleceniobiorcy/usługobiorcy nie będzie stanowić naruszenia fundamentów prawa cywilnego ani konkretnych obowiązujących regulacji. Oczywiście byłby to wyłom od zasady swobody umów (aczkolwiek jeden z wielu; na marginesie wskazujemy, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego), co więcej w tym zakresie niewątpliwie byłby to wyjątek bardzo uzasadniony (zapobiegałby m.in. świadczeniu pracy po 18h).

19. Niezasadna jest także – w ocenie ZZF – obawa Ministra RiPS, iż w następstwie wprowadzenie do treści umowy o dzieło czy zlecenia prawa 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” (s. 4 Pisma Ministra). Zwrócić należy uwagę, że w obecnych realiach społeczno-gospodarczych w przypadku osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, mających silną pozycję negocjacyjną (zwłaszcza menadżerowie; dyrektorzy zarządzający czy członkowie zarządu spółek kapitałowych) w treści zawieranych umów cywilnoprawnych (zwanych z reguły kontraktami menadżerskimi) przewiduje się większość uprawnień regulowanych Kodeksem pracy – przynależnych teoretycznie wyłącznie pracownikom (choćaby odpłatny urlop wypoczynkowy nazywany w takich zwykle umowach odpłatną przerwą w świadczeniu usług).

Niewątpliwie wprowadzenie regulacji dot. odpoczynku dobowego nie spowoduje „złania się” elementów charakterystycznych dla stosunku cywilnoprawnego i stosunku pracy. Dodać należy, że przyjęcie argumentacji Ministra RiPS w tym zakresie oznaczałoby, że w istocie umowę o pracę i umowę cywilnoprawną odróżnia wyłącznie prawo do odpoczynku. Wniosek ten z całą pewnością trzeba odrzucić.

Na przedstawiony przez Ministra RiPS problem spojrzeć można jeszcze inaczej – już obecnie dochodzi do zacierania się granic między umową o pracę i umową na warunkach zlecenia (art. 750 k.c.). W ocenie SN dopuszczalne jest wykonywanie tych samych obowiązków zarówno w ramach zatrudnienia pracowniczego lub cywilnoprawnego o ile nie sprzeciwiają się temu inne okoliczności (por. wyrok SN z 18 lipca 2012 r., I UK 90/12), w umowie zlecenia mogą wystąpić cechy kierownictwa i podporządkowania, choć nie takie same, jak w zależności właściwej dla stosunku pracy (wyrok SN z dnia 21 stycznia 2021 r., III PSKP 3/21). W konsekwencji skoro daną pracę można wykonywać na jednej podstawie albo drugiej, będąc podporządkowanym to z jakiego powodu jednej osobie przysługiwać ma prawo do odpoczynku, a drugiej nie. Tak daleko idące różnicowanie praw owych osób, które różni jedynie podstawa zatrudnienia jest niezgodne z zasadą równości.

20. W Piśmie Ministra zwrócono także uwagę, 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” i jak dalej wskazano wiązałoby się to z koniecznością prowadzenia ewidencji czasu pracy (s. 7-8). W tym kontekście zwracamy uwagę, że nie wydaje się aby obowiązek prowadzenia ewidencji czasu świadczenia usług był kłopotliwym obowiązkiem dla przedsiębiorców z uwagi na to, że w ramach obowiązującego stanu prawnego strony umowy zlecenia albo umowy o świadczenie usług obowiązane są ewidencjonować („potwierdzać”) godziny wykonania zlecenia lub świadczenia usług (art. 8b ustawy o minimalnym wynagrodzeniu); zaniżenie natomiast wynagrodzenia zleceniobiorcy/usługobiorcy w stosunku do minimalnej stawki godzinowej (do czego może dojść np. poprzez prowadzenie nieprawidłowej „ewidencji” godzin świadczenia zlecenia/usług i w następstwie naliczenia wynagrodzenia nie za wszystkie godziny faktycznie przepracowane) podlega karze grzywny od 1.000 do 30.000 zł (art. 8e ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę).

IV. Alternatywne rozwiązania wskazywane przez Ministra RiPS

IV.1. Możliwość uregulowania przedmiotowej kwestii w układzie zbiorowym pracy

21. Jak słusznie zwraca uwagę Minister RiPS art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 854 ze zm.) może stanowić w obecnym stanie prawnym podstawę do zawierania układów zbiorowych pracy obejmujących osoby niebędące pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy; w układzie zbiorowym pracy strony faktycznie mogłyby potencjalnie zawrzeć postanowienie o obowiązkowym odpoczynku dobowym dla osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.
22. Z punktu widzenia teoretycznego jest to sposób na rozwiązanie przedmiotowego problemu, w praktyce jednak w sytuacji osób świadczących pracę przy produkcjach audiowizualnych występuje w tym zakresie kilka problemów, najważniejszym z nich jest to, że **treść zakładowego (i ponadzakładowego) układu pracy ustala się w drodze rokowań, w konsekwencji nie ma faktycznej możliwości aby zmusić podmioty zatrudniające do zawarcia układu gwarantującego odpoczynek dobowy.**

Gdyby po stronie podmiotów zatrudniających była wola do tego aby regulować przedmiotową kwestię i bezwzględnie jej przestrzegać - przedmiotowy problem w odniesieniu do zawodów wykonywanych przez osoby zrzeszone w ZZF by nie występował (kwestia ta byłaby regulowana w umowach).

23. Tak jak wskazywaliśmy we wniosku – zwyczajowo przy produkcjach audiowizualnych odpoczynek między „dniami” pracy trwa 10 godzin. Jest to jednak wyłącznie dobra praktyka, która przez jedne podmioty zatrudniające jest przestrzegana, a przez inne nie. Niejednokrotnie praca przy produkcji audiowizualnej trwa nawet 18 czy 20 godzin na dobę, a odpoczynek jest znacznie krótszy niż 8 godzin.

Intencją ZZF jest, jak zresztą staraliśmy się to wyraźnie wskazać we wniosku do RPO, zastąpienie owego niepisanego i niejednokrotnie nieprzestrzeganego zwyczaju regulacją powszechnie obowiązującą.

IV.2. Uregulowanie przedmiotowej kwestii w odrębnej ustawie dotyczącej wykonywania zawodów związanych z produkcją audiowizualną | Podsumowanie

24. Odpowiedź Ministra RiPS na wystąpienia RPO kończy się sugestią, że „rozwiązaniem możliwym w kwestii ewentualnej regulacji prawa do minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (...) wykonujących zawody związane z produkcją audiowizualną, jest unormowanie jej w odrębnej ustawie” (s. 8-9 Pisma Ministra); a właściwym Ministerstwem do ewentualnego opracowania przedmiotowej ustawy jest w ocenie Ministra RiPS – Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

25. Z punktu widzenia interesów członków ZZF uregulowanie przedmiotowego problemu w ustawie dotyczącej wykonywania zawodów filmowych faktycznie rozwiązałoby przedmiotowy problem. Wydaje się jednak, że opracowanie aktu prawnego regulującego kompleksowo wykonywanie danego zawodu zająć może lata (a w ocenie ZZF ingerencja prawodawcy w tym zakresie niezbędna jest jak najszybciej). Dowodzi tego chociażby fakt, że ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego regulującym wykonywanie zawodów filmowych było rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 maja 2000 r. w sprawie wykonywania niektórych zawodów filmowych (Dz. U. Nr 51, poz. 610) wydane na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o kinematografii (Dz. U. Nr 22, poz. 127 ze zm.). Rozporządzenie to zostało uznane za uchylone w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 130 ze zm.). Od tego czasu wykonywanie zawodów „filmowych” nie jest regulowane przepisami powszechnie obowiązującymi.

26. Istotniejsze są jednak inne powody, dla których opracowanie ustawy „branżowej” (to jest regulującej wykonywanie zawodów filmowych) i w jej treści uregulowanie przedmiotowej kwestii nie byłoby optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia problemu w postaci braku ustawowej regulacji dotyczącej prawa do odpoczynku dla osób świadczących pracę na podstawie innej niż stosunek pracy.

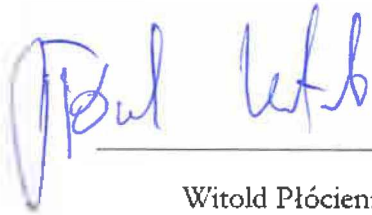
W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że regulacja taka gwarantowałaby wyłącznie minimalny odpoczynek osobom świadczącym

pracę na innej podstawie niż stosunek pracy wykonującym zawody filmowe, pozostawiając w dalszym ciągu bez ustawowo gwarantowanego prawa do odpoczynku wszystkich pozostałych zatrudnionych na podstawach niepracowniczych (z wyłączeniem tych szczególnych zawodów, w stosunku do których obowiązują regulacje szczególne). Zatrudnienie cywilnoprawne jest w naszym kraju popularną podstawą świadczenia pracy (zob. dane statystyczne przytoczone w wyroku TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13) – w tym kontekście zakładamy, że wspomniany problem nie dotyczy wyłącznie zawodów zrzeszanych w naszym związku zawodowym. Z tych powodów niewątpliwie w interesie „ludzi pracy” (a nie tylko zawodów zrzeszanych w ZZF) byłoby ustalenie minimalnych okresów odpoczynku w regulacji ogólnej, dotyczącej zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym.

W drugiej kolejności zwrócić należy uwagę na argumenty natury konstytucyjnej – wykonanie przez ustawodawcę obowiązków wynikających z art. 66 ust. 2 Konstytucji, w zakresie uregulowania w szczególności maksymalnych norm czasu pracy (a co za tym idzie i okresów odpoczynku) wobec osób zatrudnionych na podstawie niepracowniczej wymaga regulacji dotyczącej nie konkretnej branży czy zawodów, ale ogółu osób świadczących pracę na podstawie niepracowniczej.

27. Za podsumowanie niech posłużą uwagi zawarte w poprzednim punkcie. Kończąc, raz jeszcze chcemy podkreślić w ocenie ZZF ustalenie minimalnych okresów odpoczynku nie musi odpowiadać tym wskazanym w Kodeksie pracy, koniecznym jednak w naszej ocenie jest aby jakieś ograniczenia w tym zakresie zostały wprowadzone w przepisach powszechnie obowiązujących. Tak aby przy zatrudnieniu cywilnoprawnym kwestia ta nie była pozostawiona woli stron i regulacji umownej, co z uwagi na przewagę ekonomiczną podmiotu zatrudniającego skutkuje niejednokrotnie brakiem jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie albo istnieniem teoretycznie pewnych „dobrych praktyk” aczkolwiek niejednokrotnie (jak w zawodach filmowych przy produkcjach audiowizualnych) nieprzeznaczonych przez podmioty zatrudniające.

Biorąc powyższe pod uwagę zwracamy się z wnioskiem jak na wstępie.



Witold Płóciennik
Przewodniczący ZZP



Agata Stróżyńska Barszczewska
Wiceprzewodnicząca ZZP