

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 10 września 2015 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy –
Kodeks pracy oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych**

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Rada zwraca uwagę na subsydiarną rolę, jaką w polskim systemie prawnym pełnią normy prawa karnego. Ustawodawca, przewidując w art. 218 § 1a Kodeksu karnego odpowiedzialność za „złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika”, podjął staranie o przeciwdziałanie noszącym cechy znacznej szkodliwości społecznej zachowaniom silniejszego podmiotu stosunku pracy, jakim jest pracodawca, w stosunku do pracownika. Tymczasem postulowana nowelizacja skierowana jest w stronę penalizacji wszystkich umyślnych naruszeń praw osób wykonujących pracę zarobkową, wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczeń społecznych. Rozwiązanie powyższe stanowi wyraz nadmiernej penalizacji zachowań, których skutki powinny być sankcjonowane przez prawo cywilne lub prawo o wykroczeniach, gdyż chodzi o czyny niewymagające – przy braku łącznego wypełnienia znamion innych przestępstw przewidzianych w Kodeksie karnym – zastosowania sankcji karnej i uznania za występki w rozumieniu Kodeksu karnego. Posłużenie się zatem reżimem prawa karnego nie znajduje uzasadnienia w wypadku prób rozwiązywania problemów społecznych, których podstawą jest niewywiązanie się przez przedsiębiorców z zawartych umów z osobami wykonującymi pracę zarobkową, w tym z obowiązków nałożonych przepisami prawa powstałych na skutek zawarcia stosunku pracy. Tego rodzaju sytuacje podlegają innej i wystarczającej ochronie prawnej przewidzianej zarówno przez przepisy prawa pracy, prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego *sensu largo*. Realizując postulaty projektodawcy należy mieć na względzie uprawnienia organów administracyjnych, takich jak Państwowa Inspekcja Pracy, aby nie doprowadzać do niepotrzebnej ingerencji karnej w stosunki społeczne. Nowelizacja przepisów prawa karnego i wprowadzenie proponowanej represji karnej nie może zostać uznane za skuteczne rozwiązanie problemów rynku pracy.

Wprowadzenie postulowanego brzmienia art. 218 § 1 Kodeksu karnego uczyni czyn nim określony przestępstwem w typie podstawowym, a czyn wypełniający znamiona

z art. 218 § 1a Kodeksu karnego przestępstwem w typie kwalifikowanym z uwagi na określenie w tym przepisie dodatkowych znamion czynu, jakimi są złośliwe lub uporczywe naruszanie uprawnień pracownika. Powyższe prowadzi do niezrozumiałej i wymykającej się systematyce przyjętej w prawie karnym sytuacji, gdy przestępstwa w typie podstawowym, jak i kwalifikowanym zagrożone będą tą samą karą – grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Krajowa Rada Sądownictwa ocenia tego rodzaju zabieg legislacyjny jednoznacznie negatywnie.

Nie znajduje również wytłumaczenia pojawiająca się na skutek nowelizacji różnorodność terminologiczna i utrzymanie w art. 218 § 1a zwrotu „prawa pracownika” w sytuacji zastosowania w art. 218 § 1 zwrotu „prawa osoby wykonującej pracę zarobkową”. Tego rodzaju niespójność pozostaje w jawnej sprzeczności ze wskazanym w uzasadnieniu projektu celem nowelizacji jakim jest zrównanie ochrony pracowników z ochroną osób wykonujących pracę na podstawie innych umów cywilnoprawnych. Krajowa Rada Sądownictwa ocenia negatywnie zastosowanie w art. 218 § 1 zwrotu „prawa osoby wykonującej pracę zarobkową” również z uwagi na jego szeroki zakres znaczeniowy prowadzący do wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do katalogu osób, których prawa podlegają ochronie przewidzianej w tym przepisie. Wykładnia językowa normy prawnej zawartej w art. 218 § 1 nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy ochronie podlegają również prawa osoby prowadzącej indywidualną działalność gospodarczą. Przy takim zamierzeniu projektodawcy konieczne jest określenie dokładnych przesłanek ochrony w stosunku do tych osób, wykraczających poza normy prawa pracy, które to normy nie mają zastosowania do sytuacji tych podmiotów.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa również, że projektowana w art. 218 § 1 Kodeksu karnego norma prawna może w praktyce nie wypełnić celu jakim jest ochrona osób wykonujących pracę na tzw. „umowach śmieciowych”. Dokonując wykładni tego przepisu należy stwierdzić, że prawa osoby wykonującej pracę zarobkową, wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, będzie mógł z reguły, pomijając niektóre sytuacje z zakresu ubezpieczenia społecznego, naruszyć jedynie pracodawca w stosunku do pracownika w rozumieniu przepisów prawa pracy, a nie w stosunku do osoby pozostającej z nim w innym stosunku prawnym - np. osoby zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej. Powyższa uwaga tyczy się również strony podmiotowej czynu, gdyż art. 218 § 1 Kodeksu karnego określa osobę odpowiedzialną jako tę, która popełnia czyn zabroniony podczas wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Strony umowy cywilnoprawnej nie działają w ramach zakresu

prawa pracy, a w wypadku ustalenia przez sąd istnienia stosunku pracy między nimi zastosowanie znajdą dotychczas obowiązujące regulacje prawne (prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych). Wątpliwość budzi również kwestia ustalenia winy oskarżonego w wypadku zarzutu dokonania przez niego jednorazowo czynu mniejszej wagi, a objętego zakresem projektowanego przepisu. Przewidziane obecnie znamiona czynu – złośliwości i uporczywości działania – stanowią gwarancję, że do odpowiedzialności karnej zostanie pociągnięta jedynie osoba odpowiedzialna za celowe i zamierzone działanie na szkodę pracownika, a nie pracodawca naruszający prawa pracownika na skutek błędu jego samego lub podmiotów mu podległych.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projektowany art. 29 § 2 Kodeksu pracy. Obecnie obowiązujący art. 29 § 2 Kodeksu pracy zawiera w zdaniu drugim możliwość alternatywnego zawarcia umowy o pracę przez dopuszczenie pracownika do pracy przez pracodawcę bez zawartej na piśmie umowy, pod warunkiem potwierdzenia na piśmie ustaleń co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków. Zrezygnowanie z tej możliwości przez projektodawcę i zastąpienie jej zasadą, że umowę o pracę zawiera się zawsze na piśmie, najpóźniej dzień przed rozpoczęciem pracy przez pracownika, spowoduje niepotrzebne utrudnienia w zawieraniu nowych i przedłużaniu zawartych na czas określony umów o pracę. Ciężar wypełnienia obowiązku zawarcia umowy na piśmie częściowo przeniesiony zostanie na pracownika, który może być zmuszony do niepotrzebnego stawiennictwa w siedzibie pracodawcy przed podjęciem pracy, oraz postawi go w niejasnej sytuacji w przypadku dopuszczenia do pracy po upływie terminów umów zawartych na czas określony. Propozycja zmiany art. 29 § 2 Kodeksu pracy nie uwzględnia poglądów doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego co do możliwości zawarcia umowy o pracę w sposób dorozumiały (*per facta concludentia* – art. 60 Kodeksu cywilnego).

Krajowa Rada Sądownictwa ocenia również negatywnie postulowaną zmianę art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 121). Zakreślenie dolnej granicy kary grzywny stanowi zbędne wkroczenie w dyskrecjonalną władzę sędziego, badającego sprawę o konkretnym, często skomplikowanym stanie faktycznym.