

WPLYW PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH I INWESTYCJI NA OGRANICZENIE ILOŚCI NIETYPOWYCH FORM ZATRUDNIENIA¹

Magdalena Gawron-Łapuszek

dr, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu ul. Jana Ki-
lińskiego 43, 41-200 Sosnowiec, e-mail: magdag78@
poczta.onet.pl

Karol Trzoński

mgr, Wyższa Szkoła Techniczna w Katowicach ul. Rolna
43, 40 -555 Katowice, e-mail: karoltrzonki@op.pl

Streszczenie. Sytuacja na polskim rynku pracy jest bardzo niepokojąca. Z jednej strony Polska posiada jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia w krajach UE, a z drugiej, pomimo ograniczenia zatrudnienia w szarej strefie jeszcze wiele osób jest zatrudnionych na podstawie nietypowych form zatrudnienia. Wprowadzone zmiany w ustawie o Prawie zamówień publicznych mogłyby ograniczyć w Polsce zatrudnienie w nietypowych formach zatrudnienia.

Słowa kluczowe: ustawie prawo zamówień publicznych, rynek pracy, nietypowe formy zatrudnienia

W Polsce coraz częściej mówi się o promowaniu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę kadr zaangażowanych w realizację umów o zamówienia publiczne. Należy podkreślić, że problem ten nie jest zjawiskiem nowym, podobne propozycje pojawiają się nie od dziś. Już na bazie obecnie obowiązującej ustawy², dokonując opisu przedmiotu zamówienia, zamawiający mogą stawiać wykonawcom wymagania odnoszące się do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem czynności. Dlatego też można zadać pytanie: „Co nowego oferuje ustawodawca w tym zakresie?”. Planowany przepis stanowi, że: „Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę, jeżeli wykonanie tych czynności obejmuje wykonywanie pracy określonej w art. 22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1066, z późn. zm.)”³. Wydaje się, że zmiana jest bardzo subtelna, ale na pewno warta zauważenia i podkreślenia. W odróżnieniu od dotychczasowych przepisów zamawiający nie będą uprawnieni, lecz zobligowani do wymagania od wykonawców posługiwania się umowami o pracę.

1 Wkład autorów w publikację: Gawron-Łapuszek M. 50%, Trzoński K. 50%

2 Prawo zamówień publicznych – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 (art.29 pkt.4).

3 Projekt ustawy z dnia 24.02.2016 – prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, www.uzp.bip.gov.pl z dnia 08.06.2016.

Należy podkreślić, że powyższe rozwiązanie niesie za sobą wiele pozytywów m.in.⁴:

- osoby zatrudnione przy realizacji określonych zamówień będą podnosić swoje kwalifikacje i zdobywać nowe praktyczne umiejętności;
- osoby zatrudnione mając dochody, mają wpływ na zwiększenie popytu i odprowadzają do budżetu państwa podatki;
- osoby podpisujące umowę o pracę nie są narażone na indywidualne negatywne skutki bezrobocia.

Dodatkowo powyższa zmiana wpływa z jednej strony na ograniczenie zatrudnienia w tzw. „szarej strefie”, a z drugiej zmniejsza bezrobocie.

Dzięki unijnemu wsparciu z perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014 – 2023 PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. przeznacza ponad 50 mld zł na inwestycje kolejowe⁵. Dlatego też, dzięki tak dużej skali inwestycji można poprzez zamówienia publiczne ograniczyć ilość nietypowych form zatrudnienia. Należy podkreślić, że tak duża skala inwestycji wymaga od pracowników zatrudnionych w działach inwestycji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ogromnej wiedzy nie tylko z zakresu zamówień publicznych, ale także budownictwa, ochrony środowiska i wielu innych dyscyplin.

W kontekście coraz bardziej złożonych i dużych obciążeń pracy oraz dynamicznie zmieniającego się rynku pracy, a także niestabilnych warunków działalności gospodarczej i silnej presji konkurencji pojawiły i upowszechniły się nowe formy zatrudnienia tzw. atypowe zatrudnienie lub nietypowe formy zatrudnienia. W literaturze niemieckiej spotyka się określenie *atypische Beschäftigung*, w anglosaskiej *atypical employment*. Obydwa określenia w dosłownym tłumaczeniu oznaczają atypowe zatrudnienie⁶. Dużą popularnością w literaturze przedmiotu cieszy się również określenie nietypowe formy zatrudnienia – *neue Beschäftigungs formen*, *new forms of employment*. Należy podkreślić, że nietypowe (niestandardowe) formy zatrudnienia nie są jednoznacznie definiowane w literaturze przedmiotu, świadczyć o tym mogą poniższe interpretacje:

- elastyczne formy zatrudnienia to „stosunki pracy, które nie mieszczą się w ramach paradygmatu klasycznej pracy podporządkowanej”⁷;
- atypowe zatrudnienie jest „każdą formą zatrudnienia z wyłączeniem umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy”⁸;
- nietypowe (niestandardowe) formy zatrudnienia to „różnorodne sposoby wykonywania pracy na zasadach odbiegających od modelu, który można uznać za tradycyjne wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy między

4 M. Gawron –Łapuszek, Wpływ klauzuli prospołecznej na ograniczenie bezrobocia w Polsce. Rynek Pracy nr 2, 2015 (155) IPISS, Warszawa, s.103.

5 www.polskieradio.pl/42/4265/Artykuł/1426777 z dnia 17.09.2016.

6 Moszyński M., Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec. TNOiK DOM ORGANIZATORA. Toruń 2004, s.20.

7 Chobot A., Nietypowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji. PWN. Warszawa 1997, s.130 za Jaroszevska-Ignatowska I., Analiza regulacji prawnych w zakresie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy w polskim porządku prawnym. PARP – Lewiatan. Warszawa 2000 s. 4; e-wersja: <http://www.polskieflexicurity.pl> (dostęp: 14.05.2014 r.).

8 Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy na szkolenia, Dz.U. Nr 234 z 2004 r. poz. 2347 z późn. zm.

pracownikiem i zatrudniającym go pracodawcą (praca najemna, podporządkowana, zależna), nawiązanego na podstawie bezterminowej umowy o pracę, w pełnym wymiarze czasu, w stałych godzinach i w określonym miejscu, z reguły w siedzibie pracodawcy”⁹;

- elastyczne formy zatrudnienia to zatrudnienie w „innej formie niż tradycyjna, tj. na czas nieokreślony, ośmiogodzinny dzień pracy, stałe godziny pracy”¹⁰;
- niestandardowe (niestandardowe) zatrudnienie to „zatrudnienie niepracownicze na podstawie innej niż umowa o pracę”¹¹;
- atypowe formy zatrudnienia to zatrudnienie „na innej podstawie niż stosunek pracy lub uelastycznienie zatrudnienia wykonywanego w ramach stosunku pracy, w szczególności zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy”¹².

Analizując treść przywołanych definicji, można zaobserwować, że pojęcie niestandardowych form zatrudnienia zawiera nie tylko nawiązanie stosunku pracy, ale także organizację pracy i wykonywanie pracy w różnym czasie. Zdaniem E. Giermanowskiej atypowe formy zatrudnienia należy rozpatrywać w trzech wymiarach, a mianowicie:¹³

- „wymiar statystyczny: nietypowość oznacza te formy zatrudnienia, które dotyczą mniejszości zatrudnionych na rynku pracy;
- wymiar ekonomiczny: nietypowość oznacza subsydiowanie zatrudnienia, najczęściej w ramach programów walki z bezrobociem;
- wymiar instytucjonalno-prawny: nietypowość oznacza te formy zatrudnienia, które w intencji pracodawcy i logiki prawa mają charakter przejściowy, wyjątkowy i obwarowany dodatkowymi klauzulami.”

Do atypowych form zatrudnienia zalicza się:¹⁴

- umowę na zastępstwo;
- pracę nakładczą;
- telepracę;
- samozatrudnienie;
- pracowników tymczasowych;
- pracę weekendową;
- umowy cywilnoprawne (umowa zlecenie, umowa o dzieło).

Naukowcy oraz praktycy gospodarczy podkreślają, że jedną z najważniejszych przyczyn determinujących rozwój nietypowych form zatrudnienia jest: „dążenie do

9 Wratny J., Nietypowe formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003, s.116.

10 Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2003, s. 13.

11 Florek L., Tendencje rozwojowe europejskiego prawa pracy w ostatnich latach [w:] *Sąd Najwyższy wobec prawa pracy i praktyki Unii Europejskiej*, red. W.Sanetra Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 94.

12 Ibid.

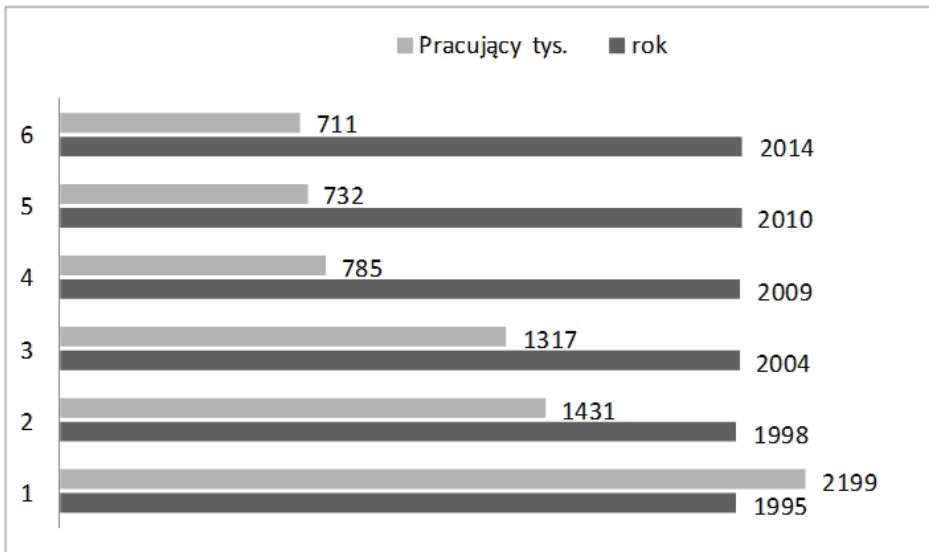
13 *Innowacyjne formy pracy*, red. Organiściak – Krzykowska A., Walkowiak R., Nyklewicz K., Uniwersytet Warmińsko – Mazurski, Olsztyn 2014, s. 79.

14 Zabieglińska B., *Jak obniżyć koszty pracy? formy zatrudnienia, ulgi, ubezpieczenia*. Wydawnictwo AD. Warszawa 2006, s.7-14.

ograniczania kosztów związanych z zatrudnieniem, zarówno poprzez zmniejszanie bezpośrednich obciążeń związanych np. z opłacaniem składek emerytalno-rentowych, jak też poprzez możliwość szybszego reagowania na zmieniającą się koniunkturę czy sezonowość w danej branży¹⁵”. Do przyczyn o mniejszym znaczeniu można zaliczyć m.in.:

- „odchodzenie od tradycyjnego podziału ról pomiędzy kobietą a mężczyzną – tradycyjnym żywicielem rodziny. Rosnące aspiracje zawodowe kobiet spowodowały ich aktywizację zawodową. To z kolei wpłynęło na ekspansję pracy w niepełnym wymiarze, jako że znaczna część kobiet nie jest zainteresowana, ze względu na obowiązki rodzinne, pracą na etat;
- przyczyny technologiczne, które powodują, że o nietypowym zatrudnieniu decydują procesy technologiczne i to one wymuszają np. system zmianowy;
- istnieją rodzaje prac, które powinny być raczej przedmiotem umów cywilno – prawnych (np. w przypadku doradców podatkowych, biegłych rewidentów), niżeli umów o pracę;
- wydłużeniu okresu nauki ludzi młodych, opóźnienia rozpoczęcia pełnego życia zawodowego. Bardzo często zatem, jeszcze w trakcie edukacji, młode osoby wchodzi na rynek pracy, rozpoczynając swe doświadczenie zawodowe od zatrudnienia w niepełnym wymiarze, pracy na czas określony, bądź w agencjach pracy tymczasowej”¹⁶.

Na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) zostanie przedstawiona analiza dotycząca pracujących w nietypowych formach zatrudnienia (pracujący w szarej strefie).



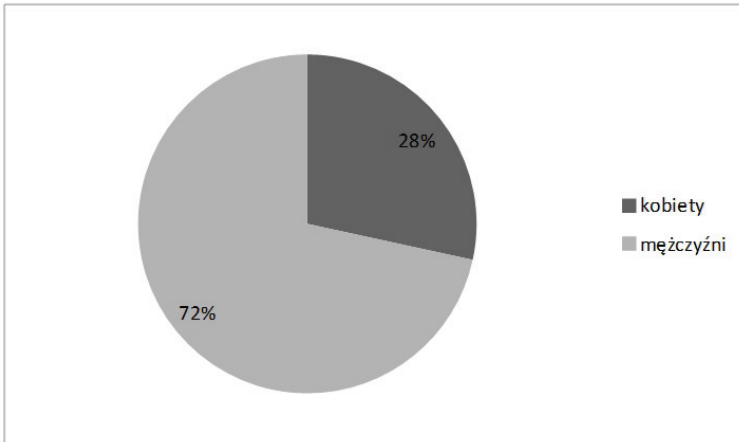
Wykres 1. Pracujący w szarej strefie w latach 1995 – 2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s.15.

15 Bąk E. Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy. Wydawnictwo C.H. BECK. Warszawa 2009 s.13.

16 E. Bąk: „Nietypowe formy - ... op.cit. s. 13-14.

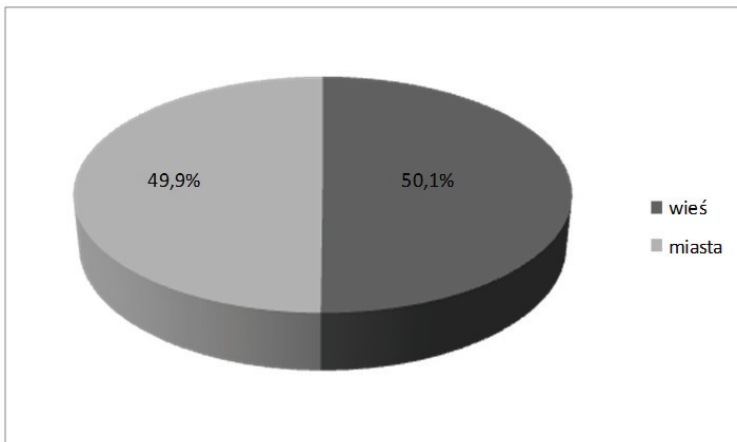
Z wykresu 1 wynika, że liczba pracujących w szarej strefie z roku na rok się zmniejsza. Spadek liczby pracujących w „szarej strefie” wiązać się mógł także z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i otwarciem granic w ramach przystąpienia Polski do strefy Schengen (marzec 2008 r.) oraz dużą skalą emigracji Polaków za granicą.



Wykres 2. Struktura pracujących w „szarej strefie” według płci

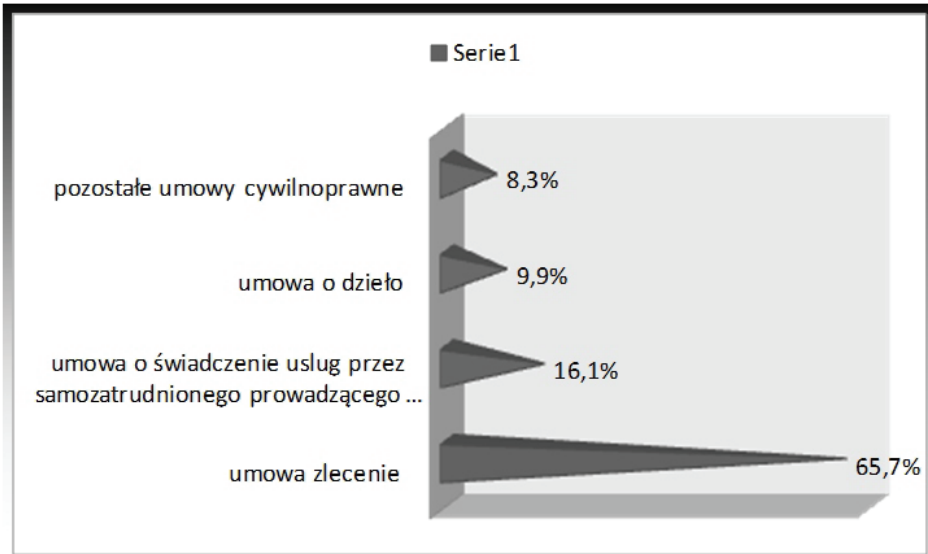
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s.18.

Z wykresu 2 wynika, że znacznie częściej pracę w „szarej strefie” wykonują mężczyźni niż kobiety.



Wykres 3. Struktura pracujących w „szarej strefie” według miejsca zamieszkania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s.18.)



Rys. 1 Struktura pracujących w nietypowych formach zatrudnienia w ramach pracy głównej według rodzaju umowy w IV kwartale 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Notatka informacyjna z dnia 27.01.2016 r. Warszawa GUS, Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia w IV kwartale 2014 r.

Z rys. 1 wynika, że aż 65,7% ogółu pracujących w ramach umów niebędących umową o pracę zadeklarowało pracę na podstawie umowy zlecenia. Drugą pod względem częstości podejmowania pracy w formie nietypowego zatrudnienia to umowa o świadczenie usług przez samozatrudnionego prowadzącego działalność gospodarczą. Z przeprowadzonej analizy wynika, że spora część osób jest zatrudniona na podstawie nietypowych form zatrudnienia.

Na tle dotychczasowych rozważań należy podkreślić, że praca nierejestrowana stanowi trwały element polskiego rynku pracy – jak wspomniano wcześniej w 2014 r., 4,5% (tj. 711 tys.) spośród wszystkich pracujących osób pracowało poza formalną gospodarką. Charakter, forma oraz zakres pracy nierejestrowanej (pracy w „szarej strefie”) wynikają z wielu determinant będących pochodną aktualnej sytuacji na krajowym rynku pracy. Wydaje się jednak, że w jeszcze większym stopniu jest uzależniona od sytuacji na lokalnych rynkach pracy, a w pewnym stopniu również na europejskich rynkach pracy. Rozmiar „szarej strefy” zależy nie tylko od kondycji samej gospodarki, ale także od sytuacji prawnej w ramach której funkcjonuje rynek pracy, kosztów pracy oraz obowiązującego systemu podatkowego itd. Należy podkreślić, że bardzo często podejmowanie pracy nierejestrowanej jest koniecznością, bowiem dochody z niej uzyskane są jedynym źródłem dochodów.

Podsumowując, opisana zmiana w ustawie prawo zamówień publicznych, to ważny krok w stronę przywrócenia właściwych relacji na rynku pracy. Obecnie prawo zakłada, że Zamawiający może wymagać „zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności

w zakresie realizacji zamówienia na usługi lub roboty budowlane, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.8)”¹⁷. Ten zapis wpływa w sposób znaczący na ograniczenie stosowania nietypowych form zatrudnienia w stosunku do osób realizujących zamówienia publiczne. Należy podkreślić, że wdrożone zmiany są bardzo korzystne, jednak wciąż niedoskonałe. Nie podlega dyskusji, fakt, iż są zamówienia, do realizacji, których lepiej pasują wybrane formy niestandardowego zatrudnienia np. umowa zlecenie czy dzieło. Należałoby się jednak zastanowić, czy nie lepiej wprowadzić zasadę, że podstawową formą zatrudnienia jest umowa o pracę, a tylko, jeżeli jest to uzasadnione, możliwe jest stosowanie innych form zatrudnienia tj. niestandardowych. Innymi słowy zamawiający powinien tłumaczyć się z sytuacji, że nie wymaga zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę, a nie zastanawiać się, czy praca przy realizacji określonego zamówienia będzie spełniała wymogi art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.8).

Literatura

- [1] Bąk E., Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2009.
- [2] Chobot A. (1997) Nietypowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji, PWN, Warszawa s.130 za Jaroszevska-Ignatowska I., Analiza regulacji prawnych w zakresie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy w polskim porządku prawnym. PARP – Lewiatan Warszawa 2000 s., 4; e-wersja: <http://www.polskieflexicurity.pl> (dostęp: 14.05.2014 r.).
- [3] Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2003.
- [4] Florek L., Tendencje rozwojowe europejskiego prawa pracy w ostatnich latach [w:] Sąd Najwyższy wobec prawa pracy i praktyki Unii Europejskiej, red. W.Sanetra Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- [5] Gawron –Łapuszek M., Wpływ klauzuli prospołecznej na ograniczenie bezrobocia w Polsce. Rynek Pracy nr 2, 2015 (155) IPiSS, Warszawa.
- [6] Innowacyjne formy pracy red. Organiściak – Krzykowska A., Walkowiak R., Nyklewicz K.. Uniwersytet Warmińsko – Mazurski, Olsztyn 2014.
- [7] Moszyński M. Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec. TNOiK DOM ORGANIZATORA. Toruń 2004.
- [8] Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- [9] Prawo zamówień publicznych – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 (art.29 pkt.4).

¹⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw art. 29 ust. 3a.

-
- [10] Projekt ustawy z dnia 24.02.2016 – prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw , www.uzp.bip.gov.pl z dnia 08.06.2016.
- [11] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy na szkolenia, Dz.U. Nr 234 z 2004 r. poz. 2347 z późn. zm.
- [12] Notatka informacyjna z dnia 27.01.2016 Warszawa GUS, Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia w IV kwartale 2014 r.
- [13] Wratny J., Nietypowe formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy [w:] Deregulacja polskiego rynku pracy, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003.
- [14] Zabieglńska B., Jak obniżyć koszty pracy? formy zatrudnienia, ulgi, ubezpieczenia. Wydawnictwo AD. Warszawa 2006.
- [15] www.polskieradio.pl/42/4265/Artykuł/1426777 z dnia 17.09.2016.