

Warszawa, dnia 21 stycznia 2022 r.

BAS-WAP-2907/21

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

**Opinia prawna**  
**dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-531/21**  
**w sprawie zmiany przepisów Kodeksu pracy poprzez zobowiązanie**  
**pracodawców do publikowania informacji o kwocie proponowanego**  
**kandydatom wynagrodzenia oraz w sprawie dodatkowej ochrony aplikantów**  
**zatrudnionych w ramach stosunków cywilnoprawnych**

**I. Treść i cel petycji**

Petycja nr BKSP-144-IX-531/21 została wniesiona przez osobę fizyczną.

Petycja zawiera postulat uchwalenia ustawy o zaproponowanej treści:

„Art. 1. W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 917, 1000, 1076, 1608, 1629) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 18<sup>3e</sup> dodaje się art. 18<sup>3f</sup> w brzmieniu: „Art. 18<sup>3f</sup> § 1. Pracodawca, publikując w dowolnej formie informację o możliwości zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy, uwzględnia w niej kwotę proponowanego zasadniczego wynagrodzenia brutto.

§ 2. W przypadku, w którym wskazuje się minimalną i maksymalną wysokość zasadniczego wynagrodzenia brutto, w informacji o możliwości zatrudnienia umieszcza się wzmiankę, że kwota ta podlega negocjacji.

§ 3. Proponowana minimalna kwota zasadniczego wynagrodzenia, nie może być mniejsza niż minimalne wynagrodzenie za pracę;

2) w art. 281 po pkt. 7 dodaje się pkt. 8 w brzmieniu: „8) zawiera stosunek pracy za wynagrodzeniem mniejszym, niż przewidzianym w opublikowanej informacji o

możliwości zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy, albo nie zawarł takiej informacji.

Art. 2. Adwokat, radca prawny, komornik, notariusz wykorzystujący zależne położenie aplikanta i zatrudniający go w ramach stosunków cywilnoprawnych, bez wynagrodzenia, lub za wynagrodzeniem poniżej godności pełnionej przez aplikanta funkcji, wymuszający opłaty za możliwość odbywania praktyk i aplikacji w prowadzonej kancelarii dopuszcza się czynów godzących w powagę i etykę wykonywanego zawodu. Komisja Dyscyplinarna w takim przypadku ma obowiązek z urzędu podjąć postępowanie. W przypadku potwierdzenia nieprawidłowości w sposobie zatrudniania aplikanta wymierza się karę pozbawienia prawa do wykonywania zawodu.”

W uzasadnieniu petycji wskazano, że nieujawnianie proponowanego wynagrodzenia w ogłoszeniu o pracę, gdy w tym samym ogłoszeniu ujawnione są wszystkie wymagania wobec pracownika, powoduje jeszcze głębsze zachwianie równowagi między pracownikiem a pracodawcą i jest działaniem wbrew zasadom wynikającym z prawa pracy.

W petycji opisano również nieprawidłowości na rynku pracy młodych prawników, w tym aplikantów, którzy nie mogą korzystać z wolnego rynku pracy. Prowadzi to do wykorzystywania taniej siły roboczej oraz do ograniczania dostępu do zawodów prawniczych, w ramach których funkcjonują osoby, które swoim zachowaniem jako pracodawcy „łamią wszelkie normy etyczne i naruszają godność swoich pracowników”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Zawarte w petycji propozycje dotyczą dwóch grup osób: pracowników objętych ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz adwokatów, radców prawnych, komorników, notariuszy i aplikantów objętych ustawami określającymi zasady wykonywania tych zawodów oraz zasady organizacji i działania samorządów zawodowych.

Ogół pracowników i pracodawców objęłyby zmiany polegające na wprowadzeniu do Kodeksu pracy skierowanego do pracodawców nakazu, żeby w ogłoszeniu o wolnym miejscu pracy uwzględniać kwotę proponowanego zasadniczego wynagrodzenia brutto. Odpowiednie nowe przepisy miałyby być wprowadzone do rozdziału dotyczącego równego traktowania w zatrudnieniu (proponowany art. 18<sup>3f</sup>) oraz związanych z nimi sankcji regulowanych w dziale o odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika (proponowany art. 281 pkt 8). Przepisy te miałyby dotyczyć obowiązków pracodawcy wobec kandydatów do pracy oraz odnoszących się do kształtowania treści stosunków pracy (proponowany art. 281 pkt 8 *in fine* Kodeksu pracy).

Postulat ten zmierza do uszczegółowienia procedury rekrutacji pracowników. Powszechnie obowiązująca, zamieszczona w Kodeksie pracy, regulacja dotycząca procedury rekrutacyjnej jest skąpa. Ogranicza się do ochrony danych osobowych kandydata (art. 22<sup>1</sup>-22<sup>1b</sup> k.p.) oraz zapewnienia równego traktowania kandydatów do pracy (art. 18<sup>3a</sup> i nast. k.p.). Postulat zawarty w petycji nie dotyczy ochrony danych osobowych, lecz upubliczniania przez pracodawców informacji o proponowanym wynagrodzeniu. Autor petycji wiąże te przepisy z równym traktowaniem w zatrudnieniu. Zgodnie z art. 18<sup>3a</sup> § 1 Kodeksu pracy pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne,

wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Przekonanie, że jawność planowanych wynagrodzeń na danym stanowisku może przyczynić się do realizacji zasady równego traktowania w zatrudnieniu występuje również w pracach Komisji Unii Europejskiej nad nową dyrektywą. We wniosku ustawodawczym Komisji Europejskiej z 4 marca 2021 r., COM(2021) 93 final, zawierającym projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania, dalej: projekt dyrektywy, przyjęto, że osoby ubiegające się o zatrudnienie mają prawo do otrzymania od przyszłego pracodawcy informacji o początkowym poziomie wynagrodzenia lub przedziale wynagrodzenia przewidzianego w odniesieniu do danego stanowiska, opartego na obiektywnych i neutralnych pod względem płci kryteriach. Takie informacje znajdują się w publikowanym ogłoszeniu o naborze lub są przekazywane osobie ubiegającej się o zatrudnienie w inny sposób przed rozmową kwalifikacyjną, bez konieczności zadawania pytania o to wynagrodzenie przez osobę ubiegającą się o zatrudnienie (art. 5 ust. 1 projektu dyrektywy).

W pracach Parlamentu Europejskiego proponuje się dodanie, że kandydat do pracy powinien, na wniosek, przed rozmową kwalifikacyjną uzyskać informację o średnim poziomie wynagrodzenia za pracę dla kategorii pracowników wykonujących taką samą pracę jak objęta ogłoszeniem lub pracę o takiej samej wartości do tego stanowiska oraz o obiektywnych, niezależnych od płci kryteriach, które są podstawą dla tego poziomu wynagrodzenia<sup>1</sup>.

Ewentualne przyjęcie propozycji zawartej w petycji miałyby prawdopodobnie wpływ na zakres późniejszych prac podejmowanych w celu wdrożenia spodziewanej przyszłej dyrektywy, jeżeli będzie miała ona kształt zbliżony do obecnie przedstawianego. Podobnej problematyki dotyczy poselski projekt ustawy o zmianie

---

<sup>1</sup> Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council strengthening the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms (COM(2021)0093 – C9-0089/2021 – 2021/0050(COD)), Committee on Employment and Social Affairs Committee on Women's Rights and Gender Equality, rapporteurs: Samira Rafeela, Kira Marie Peter-Hansen, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ21-PR-693798\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ21-PR-693798_EN.pdf) [17.01.2022].

ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (EW-020-595/21), który wpłynął do Sejmu w dniu 15 lipca 2021 r. Dlatego podjęcie ewentualnych prac legislacyjnych proponowanych w petycji wymaga dalszych analiz w kontekście wykonalności i skutków propozycji oraz ich spójności z innymi spodziewanymi zmianami w zakresie równego wynagrodzenia za pracę.

Obecnie w rozdziale Kodeksu pracy o równym traktowaniu mieści się art. 18<sup>3e</sup>, zgodnie z którym osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (w tym kandydat do pracy), ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z zawartą w petycji propozycją zmiany art. 281 § 1 Kodeksu pracy, kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu zawierałby stosunek pracy za wynagrodzeniem mniejszym, niż przewidzianym w opublikowanej informacji o możliwości zatrudnienia pracownika na danym stanowisku pracy, albo nie zawarłby takiej informacji, podlegałby karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Wprowadzenie postulowanej zmiany oznaczałoby rozszerzenie ochrony przysługującej obecnie kandydatom do pracy. Tego rodzaju odpowiedzialność za treść informacji poprzedzających zatrudnienie służyłaby nie tylko osobom zagrożonym dyskryminacją, lecz ogółowi kandydatów do pracy.

Autor petycji zwrócił się również o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uregulowania w jednej odrębnej ustawie szczegółowej sprawy dotyczącej adwokatów, radców prawnych, komorników i notariuszy oraz aplikantów. Postuluje wprowadzenie daleko idących sankcji mających wpływ na prawo wykonywania tych zawodów. Przepisy określające wykonywanie tych zawodów są zamieszczane w odrębnych ustawach regulujących sprawy dotyczące danego zawodu, do których należą:

- ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze; t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.;
- ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.;
- ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych; t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 850 ze zm.;
- ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.

Ze względu na określony w petycji zakres postulowanych zmian oraz systematykę materii legislacyjnej wydaje się, że to w tych ustawach powinny być wprowadzane ewentualne dodatkowe zasady zatrudniania aplikantów w ramach stosunków cywilnoprawnych.

Propozycje zawarte w petycji znacząco odbiegają od dotychczasowych rozwiązań. Gwarancją dodatkowej ochrony zapewnianej aplikantom miałyby być pozbawienie patronów prawa wykonywania zawodu w ramach postępowania dyscyplinarnego przewidzianego w poszczególnych ustawach dotyczących zawodów prawniczych. Sankcja nie byłaby więc nakładana bezpośrednio przez organy państwowe, lecz w ramach samorządu zawodowego. Jak wskazano w uzasadnieniu petycji już obecnie powyższe ustawy przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną za uchybienia zasadom etyki zawodowej. Zmiana polegałaby więc na wyraźnym określeniu nieetycznych działań oraz nałożeniu obowiązku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Z treści petycji nie wynika jednoznacznie, jakie byłyby przesłanki podjęcia postępowania z urzędu przez „Komisję Dyscyplinarną”. Większość wskazanych powyżej ustaw w zakresie postępowania dyscyplinarnego nie przewiduje działania „komisji”, lecz sądów dyscyplinarnych. To również przemawia za ewentualnym uregulowaniem tej kwestii w poszczególnych ustawach.

Uwzględnienie postulatu oznaczałoby pewną ingerencję w sprawy samorządów zawodowych. Zgodnie z art. 17 Konstytucji RP samorzady te mają sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jednocześnie na podstawie art. 24 Konstytucji RP praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Decyzja w sprawie uwzględnienia postulatu decyzji powinna więc wynikać z oceny celu aplikacji: czy bardziej jest nim zdobywanie umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu zaufania publicznego, czy raczej praca związana z koniecznością uzyskiwania środków utrzymania, nadzorowana przez państwo. Powinien przy tym być chroniony interes publiczny.

W petycji proponuje się uwzględnienie interesów aplikantów zatrudnianych w ramach stosunków cywilnoprawnych. Odpowiada to dokonywanemu w ostatnich latach rozszerzaniu zakresu ochrony i przyznawaniu uprawnień analogicznych do uprawnień pracowniczych również osobom świadczącym pracę w ramach

stosunków cywilnoprawnych (np. minimalna stawka godzinowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz zakres osób uprawnionych do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych). Takiego szczegółowego dookreślenia zakresu potrzebnej ochrony aplikantów nie przewidziano w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy.

Postulat ten zasługuje zatem również na rozważenie w kontekście jego zakresu podmiotowego i relacji do aktualnie obowiązującej ogólnej regulacji. Wzmocnionej i precyzyjnej ochrony przed wykorzystywaniem przez podmiot zatrudniający mogą potrzebować nie tylko aplikanci, lecz również inne osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz umów cywilnoprawnych. Obecnie art. 388 Kodeksu cywilnego przewiduje, że jeżeli jedna ze stron, wyzyskując przymusowe położenie, niedołęstwo lub niedoświadczanie drugiej strony, w zamian za swoje świadczenie przyjmuje albo zastrzega dla siebie lub dla osoby trzeciej świadczenie, którego wartość w chwili zawarcia umowy przewyższa w rażącym stopniu wartość jej własnego świadczenia, druga strona może żądać zmniejszenia swego świadczenia lub zwiększenia należnego jej świadczenia, a w wypadku gdy jedno i drugie byłoby nadmiernie utrudnione, może ona żądać unieważnienia umowy. Od 30 czerwca 2022 r. ma wejść w życie przepis art. 388 § 1<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego<sup>2</sup> stanowiący, że jeżeli wartość świadczenia jednej ze stron w chwili zawarcia umowy przewyższa co najmniej dwukrotnie wartość świadczenia wzajemnego, domniemywa się, że przewyższa je w stopniu rażącym.

## **V. Wnioski**

Pierwszy z postulatów petycji ma charakter ogólny, skierowany do ogółu pracowników. Dotyczy problemu ważnego dla pracowników i kandydatów do pracy. Zmierza do poprawy ich sytuacji. Przewiduje nałożenie na pracodawców nowych obowiązków.

Postulat ten wpisuje się w rozpoczęte prace nad dyrektywą UE w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn. Przyjęcie zmian zaproponowanych w petycji może przyczynić się do wdrożenia

---

<sup>2</sup> Art. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 12 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2021 poz. 2459.

przyszłej dyrektywy, jeżeli zostanie ona przyjęta w wersji przewidującej przekazywanie informacji o proponowanym wynagrodzeniu w ogłoszeniu rekrutacyjnym.

Jeżeli chodzi o postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie ochrony wynagrodzenia aplikantów zatrudnionych w ramach stosunków cywilnoprawnych przez adwokatów, radców prawnych, komorników oraz notariuszy zmiany powinny być dokonywane w poszczególnych ustawach dotyczących tych zawodów. Ich wprowadzenie mogłoby przyczynić się do ochrony aplikantów na rynku pracy zawodów prawniczych, w szczególności polepszenia sytuacji aplikantów wykonujących pracę w ramach stosunków cywilnoprawnych.

Podjęcie prac nad nowelizacją kodeksu pracy oraz ustawą lub nowelizacją ustaw dotyczących zawodów prawniczych pozostaje w sferze decyzji ustawodawcy, który w ramach swoich uprawnień może zdecydować o pozostawieniu dotychczasowych rozwiązań lub o wprowadzeniu nowych rozwiązań w postaci postulowanej w petycji. W razie ewentualnego podjęcia prac nad ustawą propozycje zawarte w petycji powinny być jeszcze dopracowane pod względem technicznym.

Autor:

Dorota Dzienisiuk

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

**Jacek Krawczyk**

*Deskryptory bazy REX: Petycja, dyskryminacja, Kodeks pracy*

*Weryfikacja: Magdalena Szczepańska, Adam Karczmarek*