



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 511**  
Warszawa, 7 maja 2012 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Janusza Śniadka.

(-) Waldemar Andzel; (-) Marek Ast; (-) Zbigniew Babalski; (-) Barbara Bartuś; (-) Włodzimierz Bernacki; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Zbigniew Chmielowiec; (-) Leszek Dobrzyński; (-) Andrzej Duda; (-) Anna Fotyga; (-) Małgorzata Gosiewska; (-) Józefa Hrynkiewicz; (-) Izabela Kloc; (-) Robert Kołakowski; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Zbigniew Kuźmiuk; (-) Adam Kwiatkowski; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Maciej Łopiński; (-) Jerzy Materna; (-) Grzegorz Matusiak; (-) Kazimierz Moskal; (-) Piotr Naimski; (-) Maria Nowak; (-) Jacek Osuch; (-) Stanisław Ożóg; (-) Krystyna Pawłowicz; (-) Bolesław Grzegorz Piecha; (-) Dariusz Piontkowski; (-) Marek Polak; (-) Jacek Sasin; (-) Grzegorz Schreiber; (-) Jarosław Sellin; (-) Janusz Śniadek; (-) Robert Telus; (-) Ryszard Terlecki; (-) Jan Tomaszewski; (-) Jadwiga Wiśniewska; (-) Marcin Witko; (-) Kosma Złotowski.

**Ustawa**

**z dnia ..... 2012 r.**

**o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw.**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, ze zmianami) wprowadza się następujące zmiany:

**1) art. 10 ust. 1 pkt 11 otrzymuje brzmienie:**

„11) uczestnictwo – za zgodą osoby zainteresowanej – w postępowaniu przed sądem pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy”;

**2) w art. 11 po punkcie 6a dodaje się punkty 6b i 6c w brzmieniu:**

„6b) nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę w przypadku, gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy;

6c) nakazanie potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę”;

**3) w art. 33 ust. 1 pkt 3 skreśla się wyrazy „wnosi powództwo oraz”.**

**Art. 2.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zmianami) art. 63<sup>1</sup> otrzymuje brzmienie:

„Art. 63<sup>1</sup>. W sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy inspektorzy pracy mogą wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 25 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zmianami) w art. 29 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Umowę o pracę zawiera się na piśmie. Jeżeli umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca powinien przed dopuszczeniem pracownika do pracy potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków”.

**Art. 4.** Postępowania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy wszczęte przed inspektorów pracy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy toczą się do prawomocnego ich zakończenia według przepisów dotychczasowych.

**Art. 5.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

Celem niniejszej ustawy jest wzmocnienie uprawnień inspektorów pracy w zakresie egzekwowania przepisów prawa pracy dotyczących zawierania umów o pracę. Zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Kolejne przepisy tego artykułu przewidują, że zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (§ 1<sup>1</sup>), oraz że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu określonych wyżej warunków wykonywania pracy (§ 1<sup>2</sup>). Przepisy te oznaczają, że w przypadku zawarcia umowy cywilnoprawnej, na podstawie której świadczona jest praca spełniająca warunki zatrudnienia pracowniczego, mamy do czynienia w istocie z umową o pracę. Jak dotąd jedynym sposobem wyegzekwowania tych przepisów było wytoczenie powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy. Powództwo takie może wytoczyć pracownik lub inspektor pracy. W praktyce jednak ten środek prawny okazał się nieefektywny. Dlatego proponuje się, aby wyposażyć inspektorów pracy w narzędzie polegające na możliwości nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę w przypadku, gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy oraz nakazania potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę, jeśli pracodawca nie zastosował się do dyspozycji wynikającej z art. 29 § 2 k.p. Inspektor pracy nie będzie musiał wytaczać powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy, lecz od razu będzie mógł nakazać – w oparciu o dokonane ustalenia – zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę. Pracodawcy będzie z kolei przysługiwał środek odwoławczy na zasadach ogólnych. Jednocześnie zmiana art. 29 § 2 k.p. powinna zmniejszyć nieprawidłowości polegające na niepotwierdzaniu w formie pisemnej zawarcia umowy o pracę nieraz przez dłuższy czas od rozpoczęcia pracy.

Wyposażenie inspektorów pracy w możliwość nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę w przypadku, gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, zastąpi prawo wystąpienia do sądu pracy z powództwem na rzecz pracownika o ustalenie istnienia stosunku pracy.

Proponowane zmiany nie wiążą się z obciążeniem budżetu państwa dodatkowymi środkami.

Przedmiotowy projekt ustawy powoduje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze oraz jest zgodny prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 15 maja 2012 r.

BAS-WAPEiM-1151/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu**  
**ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych**  
**innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Śniadek)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy przewiduje zmianę artykułów 10, 11 i 33 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, ze zmianami; dalej: ustawa o PIP), artykułu 63<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zmianami) oraz artykułu 29 ustawy z dnia 25 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zmianami).

Zmiana umożliwi właściwym organom Państwowej Inspekcji Pracy nakazanie zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę, w przypadku gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 §1 Kodeksu pracy (a więc właściwym dla stosunku pracy) oraz nakazanie potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę. Projekt przewiduje też, że jeżeli umowa o pracę nie została zawarta na piśmie, pracodawca powinien potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków „przed dopuszczeniem pracownika do pracy” (zgodnie z obowiązującym przepisem art. 29 §2 Kodeksu pracy pracodawca jest obowiązany to zrobić „najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy”).

Projekt zawiera przepis przejściowy. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Biorąc po uwagę treść projektu ustawy należy wskazać dyrektywę Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz. Urz. WE L 288 z 18.10.1991 r., str. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 2, str. 3) oraz decyzję Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 308 z 24.11.2010 r., str. 46).

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Proponowana zmiana art. 29 §2 Kodeksu pracy (art. 3 projektu) dotyczy terminu, w jakim pracodawca powinien potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków i określa, że pracodawca powinien to zrobić „przed dopuszczeniem pracownika do pracy”. Dodatkowo, zgodnie z proponowanym art. 11 pkt 6c ustawy o PIP, organy PIP będą uprawnione do nakazania potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę (art. 1 pkt 2 projektu).

Dyrektywa Rady 91/533/EWG ustanawia obowiązek przekazywania przez pracodawcę informacji o zasadniczych aspektach umowy lub stosunku pracy (art. 2 dyrektywy) oraz określa zakres i formę informacji (art. 3). Informacje mogą być przekazane pracownikowi nie później niż dwa miesiące po podjęciu zatrudnienia. Dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów korzystniejszych dla pracowników (art. 7). Przepis art. 3 projektu nie jest sprzeczny z postanowieniami dyrektywy.

Projekt przewiduje ponadto zmianę ustawy o PIP, polegającą na umożliwieniu PIP nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę, w przypadku gdy wykonywana praca odpowiada warunkom właściwym dla stosunku pracy (art. 1 pkt 2 projektu w zakresie proponowanego art. 11 pkt 6b ustawy o PIP). W wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (załącznik do decyzji Rady 2010/707/UE) określono m.in., że państwa członkowskie powinny zastosować połączenie elastycznych i wiarygodnych ustaleń w odniesieniu do umów dotyczących stosunku pracy (wytyczna 7.). Decyzja jest skierowana do państw członkowskich i zgodnie z jej art. 2 wytyczne są uwzględniane w politykach zatrudnienia państw członkowskich, które są odzwierciedlane w krajowych programach reform. Regulacja zaproponowana w projekcie nie jest sprzeczna z decyzją Rady 2010/707/UE.

#### **4. Konkluzja**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 15 maja 2012 r.

BAS-WAPEiM-1152/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia prawna**

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Śniadek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustaw: z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, ze zmianami), z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zmianami) oraz z dnia 25 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zmianami).

Zmiana umożliwi właściwym organom Państwowej Inspekcji Pracy nakazanie zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę, w przypadku gdy wykonywana praca odpowiada warunkom właściwym dla stosunku pracy, oraz nakazanie potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę. Projekt przewiduje też, że jeżeli umowa o pracę nie została zawarta na piśmie, pracodawca przed dopuszczeniem pracownika do pracy powinien potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków.

Projekt zawiera przepisy objęte regulacją dyrektywy Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz. Urz. WE L 288 z 18.10.1991 r., str. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 2, str. 3). Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla





RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 19.06.2012 r. 2012 r.

**PG VII G 025-183/12**

SEKRETARIAT SZEFKA KS

L.dz. ....

**Pan**

Data wpływu ..... 19.06.2012

**Lech Czapla**

**Szef Kancelarii Sejmu RP**

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 maja 2012 r., nr GMS-WP-173-149/12, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599), pozwolę sobie przedstawić następujące stanowisko.

Projektowane zmiany przewidują wzmocnienie uprawnień inspektorów pracy w zakresie egzekwowania przepisów prawa pracy, dotyczących zawierania umów o pracę. Proponowane zmiany dotyczą uprawnień inspektorów pracy w zakresie ich udziału w postępowaniu sądowym (proponowana zmiana dotyczy treści art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz art. 63<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, dalej k.p.c., i zmierzają do przekazania inspektorom pracy spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy powszechne. Proponowana w projekcie nowelizacja nie obejmuje natomiast przepisu art. 462 k.p.c. Zmiany te miałyby polegać na przyznaniu inspektorom pracy uprawnień w zakresie możliwości nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę w przypadku, gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 Kodeksu pracy oraz nakazania potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę, jeśli pracodawca nie zastosował się do dyspozycji zawartej w art. 29 § 2 Kodeksu pracy. W konsekwencji nie byłoby konieczne wytaczanie przez inspektora pracy powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy, a w oparciu o dokonane ustalenia inspektor pracy mógłby nakazywać zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę.

Inspektorzy pracy zostaliby wyposażeni we władczy instrument nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę, w przypadku gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Projekt ustawy nie precyzuje w jakiej formie następowaloby rozstrzygnięcie nakazujące zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę, ale z analizy przepisów art. 1 i art. 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy można wyprowadzić wniosek, że byłaby to decyzja administracyjna, podejmowana w indywidualnej sprawie jako jednostronne rozstrzygnięcie organu państwowego.

W argumentacji uzasadnienia projektu wskazano, że dotychczasowe powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy, które mógł wytoczyć również inspektor pracy (w interesie pracownika), okazało się środkiem prawnym nieefektywnym, choć nie sprecyzowano na czym ta nieefektywność polega.

Projekt przewiduje również nowelizację art. 29 § 2 Kodeksu pracy w zakresie odnoszącym się do niezachowania formy pisemnej umowy o pracę. Konsekwencją prawną niezachowania tej formy byłby obowiązek potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków. W aktualnym stanie prawnym potwierdzenie powinno nastąpić najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy. Proponowana zmiana wprowadza obowiązek potwierdzenia umowy „przed dopuszczeniem do pracy”.

Należy wskazać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz literaturze utrwalony jest pogląd, że umowę o pracę uważa się za zawartą również w sytuacji, gdy pracownika dopuszczono do pracy, a pracownik, za wiedzą i zgodą pracodawcy, pracę tę podjął na określonym stanowisku. W związku z tym aktualna regulacja zawarta w art. 29 § 2 Kodeksu pracy sankcjonuje te zapatrywania judykatury i piśmiennictwa.

Dokonując oceny proponowanych zmian, należy wskazać, że pozostają one w sprzeczności z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności z art. 1, art. 2 i art. 476. Sprawy z zakresu m.in. prawa pracy normuje Kodeks postępowania cywilnego, o czym stanowi art. 1 k.p.c. Z kolei zgodnie z normą zawartą w art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy.

Kodeks postępowania cywilnego dla spraw z zakresu prawa pracy przewiduje postępowanie odrębne (art. 459 k.p.c.). W myśl art. 476 § 1 ust.1<sup>1</sup> k.p.c. sprawą z zakresu prawa pracy jest sprawa o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między stronami umowie, ma cechy stosunku pracy. Przytoczone

regulacje nie pozostawiają wątpliwości, że rozstrzygnięcie, czy łączący strony stosunek umowny ma charakter obligacyjny, wynikający z przepisów prawa cywilnego, czy też jest umową o pracę w rozumieniu art. 22 Kodeksu pracy, należy do wyłącznej kompetencji sądów powszechnych.

Ustalanie, czy dany kontrakt należy zakwalifikować jako stosunek pracy zdefiniowany w art. 22 Kodeksu pracy lub jako umowę prawa cywilnego, zależeć będzie każdorazowo od konkretnego przypadku i nie może być dokonywane wyłącznie w oparciu o kryterium przedmiotowe, polegające na ocenie wykonywanej pracy (proponowane brzmienie art. 11 pkt 6b nowelizowanej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy).

Zakwalifikowanie określonej umowy jako umowy o pracę wymaga uwzględnienia reguł wykładni oświadczenia woli (art. 65 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy), zbadania jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, nawet wówczas, gdy nie występują zachowania stron sprzeczne z postanowieniami zawartej umowy cywilnoprawnej. W judykaturze podkreśla się, że kwestia ustalenia istnienia stosunku pracy, gdy strona realizuje stosunek prawny, wyraźnie określony jako zobowiązanie cywilne, wymaga odniesienia się nie tylko do treści art. 22 § 1 Kodeksu pracy, z uwzględnieniem dyspozycji art. 22 § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy, ale konieczne jest rozważenie wszelkich aspektów prawnych dotyczących oświadczenia woli stron stosunku prawnego. W tym kontekście badanie oświadczenia woli stron stosunku prawnego powinno zmierzać do ustalenia jego rzeczywistej treści, bowiem o treści tego stosunku nie może przesądzać jeden element, ale całokształt okoliczności faktycznych.

Aktualnie obowiązujące regulacje, dotyczące uprawnień inspektorów pracy w postępowaniu cywilnym, wynikające z art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz art. 63<sup>1</sup> k.p.c., są wystarczające dla zapewnienia ochrony praw pracowniczych. Inspektorzy pracy posiadają legitymację procesową do wytaczania powództw na rzecz obywateli w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy, a także wstępowania za zgodą powoda do toczących się w tych sprawach postępowań.

Reasumując, dokonując oceny poselskiego projektu ustawy i przedstawionej argumentacji, pozwolę sobie wskazać, że proponowane regulacje, dotyczące przekazania inspektorom pracy prawa do podejmowania decyzji w sprawach należących do kognicji sądów powszechnych prowadziłyby de facto do pozbawienia prawa do sądu, wymagają zatem ponownej wnikliwej analizy ich słuszności i celowości.

*Andrzej Seremec*



GLÓWNY INSPEKTOR PRACY

Anna Tomczyk

Warszawa, 19 czerwca 2012 r.

GNP-364-4000-6/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 20.06.2012

Pan

Lech Czapla

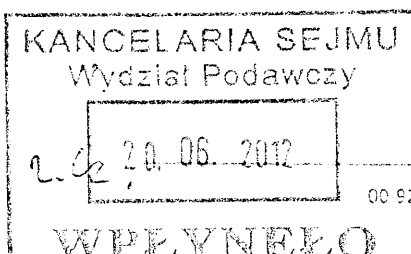
Szef Kancelarii Sejmu

*Anna Tomczyk*

Nawiązując do pisma z dnia 23 maja 2012 r. (znak: GMS-WP-173-149/12) w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy poniżej przedstawiam opinię do ww. projektu:

Jak wskazuje dotychczasowa praktyka kontrolna Państwowej Inspekcji Pracy, najbardziej efektywną formą oddziaływania inspektorów w obszarze ustalenia istnienia stosunku pracy, w sytuacji braku pisemnej umowy o pracę, jest kierowanie do pracodawców środka prawnego w postaci wystąpienia. Pomimo niewładczego charakteru wystąpień, duża część pracodawców dobrowolnie stosuje się do wniosków w nich zawartych. Wprowadzenie w przedstawionym przypadku – w miejsce wskazanych wystąpień (które w zasadzie nie rodzą dla ich adresatów negatywnych konsekwencji w przypadku ich niewykonania) – proponowanego w art. 1 pkt 2 ww. projektu ustawy nakazu dotyczącego potwierdzenia pracownikowi na piśmie ustaleń co do stron, rodzaju oraz warunków umowy o pracę, przyjmującego charakter egzekwowlanej decyzji administracyjnej, może przyczynić się do wzrostu skuteczności działań Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli legalności zatrudnienia. Należy jednak podkreślić, że nakaz w powyższym zakresie mógłby być wydany tylko w takim stanie faktycznym, w którym istnienie umownego stosunku pracy byłoby całkowicie bezsporne pomiędzy stronami tego stosunku.

Na akceptację zasługuje również przedstawiona propozycja zmiany art. 29 § 2 Kp. Pokrywa się ona w pełni z wnioskami legislacyjnymi zgłaszanymi przez Państwową Inspekcję Pracy od 2008 r.



Obecnie obowiązujące przepisy stanowią, że jeśli umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca powinien, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić mu na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków. Taki sposób uregulowania powyższego obowiązku powoduje, że wielu pracodawców (podmiotów zatrudniających) powierza pracę osobom fizycznym po upływie ww. terminu, nie spełniwszy obowiązku potwierdzenia warunków umowy o pracę w formie pisemnej. Inspektorzy pracy podczas kontroli zazwyczaj spotykają się z tłumaczeniem pracodawców, że dana osoba jest pierwszy dzień w pracy, gdy w rzeczywistości świadczy ona pracę już od dłuższego czasu bez pisemnej umowy o pracę, a także częstokroć bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz bez badań wstępnych i szkolenia bhp. Tego typu praktyki są stosowane zwłaszcza w przypadku zatrudnienia o charakterze okresowym, np. realizacja kontraktów w budownictwie, prace sezonowe w rolnictwie, zastępstwo w czasie nieobecności pracownika z powodu choroby, urlopu itd. Ponadto znaczna część pracodawców bezprawnie stosuje „okresy próbne”, podczas których jest oceniana przydatność danej osoby do określonej pracy, ale nie otrzymuje ona umowy o pracę na piśmie i nie jest zgłoszona do ubezpieczenia społecznego. W trakcie kontroli pracodawcy częstokroć przedkładali przygotowane umowy o pracę, które według nich nie zostały potwierdzone przez strony z powodu braku czasu. Jednak analiza stanu faktycznego wskazywała na to, że powyższe zaniechanie miało w rzeczywistości na celu obejście przepisów prawa.

Wprowadzenie obowiązku potwierdzenia na piśmie warunków umowy o pracę przed dopuszczeniem pracownika do pracy powinno w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia ochrony praw pracowniczych. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że zmiana ta niewątpliwie zwiększy skuteczność kontroli legalności zatrudnienia.

Zastrzeżenia budzi natomiast przewidziana w projekcie możliwość wydania przez inspektora pracy nakazu zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę w przypadku, gdy wykonywana praca odpowiada warunkom określonym w art. 22 § 1 Kp.

Należy wskazać, że wprowadzenie do Kodeksu pracy art. 22 § 1<sup>1</sup>, zgodnie z którym zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 tego przepisu (tj. warunkach, w których pracownik zobowiązuje się do wykonania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, a pracodawca do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem) jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na

nazwę zawartej przez strony umowy, spowodowało rozszerzenie katalogu spraw z zakresu prawa pracy należących do właściwości sądów pracy. Na mocy art. 476 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się m.in. sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy. Sprawy takie podlegają rozstrzygnięciu przez sądy rejonowe (art. 461 § 1<sup>1</sup> Kpc w zw. z art. 262 Kp).

Wydając nakaz zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę inspektor pracy de facto rozstrzygałby o tym, że wbrew zawartej umowie cywilnoprawnej, między stronami istnieje stosunek pracy. Wyposażenie inspektora pracy w tak daleko idące uprawnienie budzi wątpliwości. Dokonanie takiego ustalenia samodzielnie przez inspektora pracy stałoby bowiem w sprzeczności z art. 461 § 1<sup>1</sup> Kpc i prowadziłoby do ingerencji środkami administracyjnoprawnymi w relacje cywilnoprawne poddane kontroli sądów powszechnych. Sprzeczna z przyjętym porządkiem prawnym byłaby sytuacja, w której uprawnionemu pracownikowi przysługuje ochrona przed sądem powszechnym (powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy) i jednocześnie w tej samej sprawie toczy się postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem decyzji. Dodatkowo, taki stan prawny mógłby prowadzić do braku spójności pomiędzy administracyjnym i sądowym rozstrzygnięciem tej samej sprawy.

Wątpliwości budzi sam fakt ingerowania w drodze aktu administracyjnego w stosunki prawne oparte na swobodzie zawierania umów. Umowa o pracę jest przecież niczym innym, jak zgodnym oświadczeniem woli dwóch stron stosunku pracy tj. pracownika i pracodawcy. Nakaz zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę nie byłby nakazem wykonania określonego przepisami prawa obowiązku pracodawcy, ale urzędową ingerencją i ustalaniem decyzją administracyjną rzeczywistej woli stron umowy, w sytuacji, gdy jej treść budzi wątpliwości faktyczne i prawne. Proponowana zmiana zdaje się pomijać dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego, w ramach którego w zakresie doboru prawnej podstawy świadczenia pracy szczególny nacisk kładzie się na wolę stron. Wątpliwym z punktu widzenia porządku prawnego byłoby ewentualne zobligowanie inspektora pracy, jako organu administracji publicznej, do badania i oceny woli stron. Takie uprawnienia w polskim porządku prawnym winny raczej stanowić wyłączną prerogatywę sądów jako władzy odrębnej w systemie prawa od władzy wykonawczej. Inspektor pracy nie posiada bowiem wystarczających instrumentów prawnych pozwalających mu na rozpoznawanie sporów między pracownikiem i

pracodawcą, w szczególności w zakresie istnienia rzeczywistej woli stron w chwili zawierania umowy.

Należy również zauważyć, że adresatem nakazu inspektora pracy jest wyłącznie podmiot kontrolowany (w omawianym przypadku byłaby to strona umowy cywilnoprawnej, która powierzyła wykonywanie pracy innej osobie). Władcze rozstrzygnięcie o pracowniczym charakterze konkretnego stosunku cywilnoprawnego, mocą którego inspektor pracy mógłby nakazać zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę, prowadziłoby do sytuacji, w której wykonanie nakazu przez podmiot kontrolowany byłoby uzależnione od wyrażenia zgody przez drugą stronę umowy cywilnoprawnej (stronę świadczącą pracę). Trudno uznać, że ta strona (która nie jest przecież adresatem nakazu inspektora pracy) byłaby takim rozstrzygnięciem związana, tj. musiałaby wyrazić zgodę na zawarcie umowy o pracę o treści określonej nakazem inspektora pracy. Z drugiej strony wydaje się, iż zbyt daleko idącą ingerencją w stosunki prawne byłoby uznanie, iż do zawarcia umowy o pracę wystarczające jest działanie pracodawcy, który jednostronnie decydowałby o nawiązaniu stosunku pracy.

Wątpliwości budzi także data powstania stosunku pracy w następstwie wydania przedmiotowego nakazu. Z przedstawionego projektu nie wynika bowiem, czy nakaz wywoływałby skutek prawny od momentu jego wydania, czy też działałby z mocą wsteczną. W konsekwencji nie wiadomo, jaką datę należałoby wskazać w umowie o pracę jako datę nawiązania stosunku pracy. Ponadto projekt nie określa rodzaju umowy o pracę, którą miałaby zostać zastąpiona umowa cywilnoprawna.

Umożliwienie inspektorom pracy nakazania zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę rodzi też dalsze zastrzeżenia w aspekcie trybu odwoławczego przyjętego dla decyzji wydawanych przez inspektorów pracy. Zgodnie z art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2012 r. poz. 404) od decyzji inspektora pracy podmiotowi kontrolowanemu przysługuje odwołanie do okręgowego inspektora pracy, a w dalszej kolejności do sądu administracyjnego. Sądy administracyjne nie są zaś władne rozstrzygać sporów ze stosunku pracy, w tym o ustalenie istnienia stosunku pracy, gdyż kompetencję w tym zakresie ustawodawca przyznał sądom powszechnym. Sądy administracyjne, nie rozstrzygając spraw merytorycznie (a więc nie dokonując oceny, czy winien mieć zastosowanie art. 22 Kp) mogłyby uchylać decyzje wyłącznie ze względu na błędy formalnoprawne. Nie sposób także wykluczyć sytuacji, w której doszłoby dodatkowo do dualizmu rozpatrywania tej samej sprawy przez sądy

administracyjne i sądy powszechne (w sytuacji, gdy pracownik wystąpiłby z pozwem o ustalenie istnienia stosunku pracy).

W przedmiotowej kwestii należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2010 r., I OSK 791/09, dotyczący możliwości wydania przez inspektora pracy nakazu wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę (art. 11 pkt 7 ustawy o PIP). W wyroku tym sąd orzekł, że dopóki nie można w sposób niewątpliwy stwierdzić, że wynagrodzenie przysługuje konkretnemu pracownikowi i nie zostało mu wypłacone, dopóty inspektor pracy nie może skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 11 pkt 7 ustawy z 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. Gdy istnieje spór między pracownikiem a pracodawcą co do wysokości, okresu czy tytułu wypłaty, wydanie nakazu płatniczego nie jest uzasadnione. Podobnie nie można uznać, że sytuacja ma charakter niesporny, gdy z przebiegu postępowania wynika, że pracodawca neguje w ogóle zasadność danego roszczenia lub kwestionuje fakt niezaspokojenia takiego roszczenia.

W uzasadnieniu ww. orzeczenia NSA wskazał, iż należy przede wszystkim mieć na uwadze, że art. 11 pkt 7 ustawy o PIP nie stanowi przepisu szczególnego (o którym mowa w art. 2 § 3 Kpc), na podstawie którego byłaby wyłączona kompetencja sądów powszechnych do rozstrzygania sporów ze stosunku pracy. Oznacza to, że jedynie sądy powszechne są uprawnione do rozstrzygania ewentualnych roszczeń z tego zakresu. Natomiast cel powołania Państwowej Inspekcji pracy oraz zadania jej organów są zupełnie odrębne. Państwowa Inspekcja Pracy powołana jest tylko do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy. Nie może zaś wkraczać w zakres kompetencji zastrzeżony przez ustawodawcę na rzecz sądów powszechnych - sądów pracy. Ingerencja inspektora pracy może zatem dotyczyć tylko sytuacji niespornych.

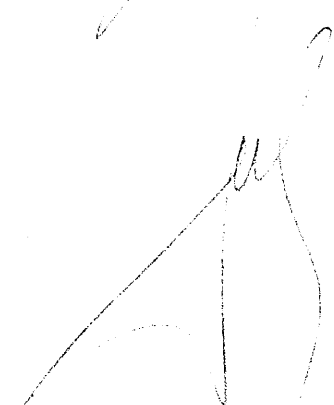
Mając na uwadze, iż w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy z zasady występuje spór między stronami odnośnie do podstawy prawnej świadczonej pracy, z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że nakazy zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę wydawane przez inspektorów pracy byłyby uchylane w postępowaniu odwoławczym. W takiej sytuacji projektowana zmiana przepisów, zakładająca jednocześnie pozbawienie inspektorów pracy uprawnienia do wnoszenia na rzecz pracowników powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy, prowadziłaby w rzeczywistości do ograniczenia ustawowych kompetencji inspektorów pracy, pogarszając sytuację pracowników świadczących pracę z naruszeniem art. 22 § 1<sup>1</sup> Kp.



Obecnie w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy inspektorzy pracy mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium. Podstawę prawną działania inspektora pracy stanowią w tym zakresie przepisy art. 63<sup>1</sup> Kpc oraz art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o PIP. Pomimo niewielkiej liczby takich powództw kierowanych do sądów przez inspektorów pracy w ostatnich latach, konieczne wydaje się utrzymanie przedmiotowego środka prawnego. Funkcjonujące w obecnym systemie prawnym wystąpienia zobowiązujące pracodawcę do zawarcia umowy o pracę są zazwyczaj stosowane w przypadkach niespornych, w których nie zachodzą wątpliwości co do istnienia stosunku pracy. W pozostałych przypadkach, gdy ustalenie istnienia stosunku pracy ma charakter sporny (np. gdy możliwe jest udowodnienie spełnienia tylko niektórych, a nie wszystkich przesłanek istnienia stosunku pracy), pozostaje jedynie skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego.

Z powyższych względów należy negatywnie odnieść się do proponowanej zmiany treści art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o PIP oraz art. 63<sup>1</sup> Kpc.

2 powołania

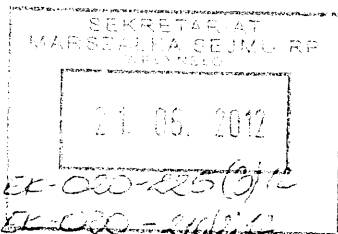




**Komisja Krajowa**

80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24  
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219  
sekprez@solidarnosc.org.pl

Gdańsk, 20 czerwca 2012 r.



Szanowna Pani

Ewa Kopacz

Marszałek Sejmu RP

W załączeniu przesyłam decyzje Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 112/12 ws. opinii o poselskim (KP Platforma Obywatelska) projekcie ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych oraz nr 113/12 ws. opinii o poselskim (KP Prawo i Sprawiedliwość) projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw przyjęte w dniu 20 czerwca 2012 r.

Z poważaniem

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Ewa Kopacz

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 113/12

ws. opinii o poselskim (KP Prawo i Sprawiedliwość) projekcie ustawy o zmianie ustawy  
o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie opiniuje poselski (KP PiS) projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw. Proponowane zmiany są odpowiedzią na postulaty Związku dotyczące wzmocnienia egzekucji przepisów prawa pracy dotyczących zawierania umów o pracę.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w stosunku do proponowanego rozwiązania jakim jest nakaz zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę zgłasza następujące uwagi.

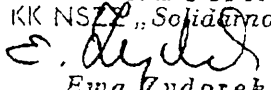
Projektodawcy powiązali przyznanie inspektorom pracy uprawnienia do wydawania przedmiotowych nakazów z jednoczesnym wyłączeniem możliwości wnoszenia przez nich powództw w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zmiana ta powoduje, że w razie braku decyzji inspektora o wydaniu nakazu zastąpienia umowy cywilnoprawnej umową o pracę, jedynym wyjście dla osoby zatrudnionej będzie samodzielne wniesienie powództwa w tej sprawie. W konsekwencji inspektorzy pracy, w razie braku pewności co do oceny danego stanu faktycznego, pozbawieni zostaną narzędzia do skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przed niezawisłym sądem pracy.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że odwołania od nakazów rozpatrywane są przez sądy administracyjne. Powstaje poważna wątpliwość, czy sądy te są odpowiednio przygotowane do oceny kwestii istnienia bądź nie istnienia stosunku pracy. Tym samym zasadne jest wyraźne wskazanie, że odwołanie od takich nakazów rozpatrują sądy pracy. Pozwoli to jednocześnie wyeliminować potencjalną sytuację, w której to o tym samym stanie faktycznym będą rozstrzygały różne sądy – w razie zastosowania nakazu inspektora pracy sąd administracyjny, a w razie wniesienia powództwa przez osobę zatrudnioną sąd pracy.

Gdańsk, 20 czerwca 2012 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Ewa Zydorek