



**Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców
Prawnych dotycząca projektu zmiany ustawy o zmianie ustawy o
Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (druk nr
UD283).**

Postawa prawna:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm., dalej K.p.c.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.; dalej K.p.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych; t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 499 ze zm., dalej u.r.p.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm., dalej uPIP.

Projekt z dnia 4.11.2025 r. ustawa z dnia o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw, (druk nr UD283); dalej jako „projekt ustawy”

Uwagi ogólne

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji pracy oraz niektórych innych ustaw (druk nr UD283); dalej jako „projekt ustawy” celem nowelizacji jest wprowadzenie rozwiązań prawnych zmierzających do wzmocnienia Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), w celu bardziej efektywnego i skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa pracy, a przede wszystkim poprawy sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową. Projektodawca stwierdził ponadto, że wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w ww. projekcie ustawy stanowi częściową realizację kamienia milowego A71G: „Wejście w życie reformy Państwowej

Inspekcji Pracy i reformy Kodeksu pracy” oraz kamienia milowego A72G: „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy” w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy” zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

Nie ulega wątpliwości, że kluczowa zmiana stanu prawnego będąca konsekwencją przyjęcia projektu sprowadza się do wprowadzenia do ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy art. 11 pkt 7a (art. 1 pkt 2 a projektu ustawy), w zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy będą do stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji, kiedy zawarto umowę cywilnoprawną lub osoba faktycznie świadczy pracę za wynagrodzeniem w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, powinna być zawarta umowa o pracę.

Inspektor pracy jako organ administracji publicznej rozstrzygając o charakterze prawnym stosunku zatrudnienia będzie wydawał decyzję administracyjną. Zgodnie z art. 34 ust. 2b ustawy o PIP w brzmieniu nadanym projektem ustawy rozstrzygnięcie decyzji w ustalającej istnienie stosunku pracy ma zawierać: rodzaj zawartej pomiędzy stronami umowy o pracę, datę zawarcia umowy o pracę i datę rozpoczęcia pracy, a w przypadku zakończenia wykonywania pracy przed wydaniem decyzji – ustaloną w toku kontroli datę ustania stosunku pracy; rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wymiar czasu pracy, wysokość wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z art. 34 ust. 2d uPIP w brzmieniu nadanym projektem ustawy w przypadku, gdy zgromadzony przez okręgowego inspektora pracy materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie: 1) rodzaju zawartej pomiędzy stronami umowy o pracę – wskazana zostanie umowa na czas nieokreślony; 2) daty zawarcia umowy o pracę i daty rozpoczęcia pracy – wskazane zostanie, że data rozpoczęcia pracy jest równocześnie datą zawarcia umowy o pracę; 3) miejsca wykonywania pracy – wskazana zostanie siedziba pracodawcy; 4) wymiaru czasu pracy – wskazany zostanie pełny wymiar czasu pracy; 5) wynagrodzenia za pracę – wskazane zostanie ostateczne minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W projekcie ustawy, przewidziano ponadto, że decyzja inspektora pracy ustalająca istnienie stosunku pracy podlega natychmiastowemu wykonaniu, w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych powstałymi od dnia jej wydania.

Projekt przewiduje, że odwołanie od decyzji inspektora PIP stwierdzającej istnienie stosunku pracy wnosi się, za pośrednictwem inspektora, który wydał decyzję do Głównego Inspektora Pracy, w terminie 7 dni od doręczenia decyzji Art. 1 pkt. 13 projektu ustawy). Od decyzji Głównego Inspektora Pracy stronie przysługuje odwołanie na zasadach określonych przepisach K.p.c. (art. 1 pkt 13 ustawy). Równocześnie w projekcie zawarto przepisy nowelizujące przepisy K.p.c. oraz ustanowienie nowego postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 2 pkt 3b projektu ustawy).

Pozostałe zmiany uPIP oraz innych ustaw pozostają w ścisłym związku ze wskazanymi regulacjami i zachowują sens niemal wyłączenie w powiązaniu z nadaniem dalszego biegu projektowi.

Uprawnienie inspektora pracy od stwierdzenia istnienia stosunku pracy

Przewidziane w projekcie ustawy rozwiązanie sprowadzające się do wyposażenia inspektora pracy w kompetencję do stwierdzenia stosunku pracy w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej, w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 K.p. należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

Po pierwsze należy podkreślić, że zgodnie z art. 11 K.p. nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. W literaturze przedmiotu trafnie zauważa się, że artykuł 11 K.p. chroni wolność człowieka, gwarantując, że w każdym przypadku nawiązanie stosunku pracy wymaga zgodnego oświadczenia woli obu stron, w tym pracownika. Chroni to osobę zatrudnioną przed przymusem nawiązania stosunku pracy lub narzuceniem określonych warunków zatrudnienia. Jednocześnie potwierdza dobrowolność nawiązania stosunku pracy również po stronie pracodawcy. Elementami wolności pracy jest wolność decyzji co do samego podjęcia pracy, jak również podmiotu, na rzecz którego praca ma być wykonywana (Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 11 t. 3*, [w:] Baran Krzysztof W. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93*, wyd. VII, Lex). *De lege lata* wynikająca z treści art. 11 K.p. zasada swobody nawiązania stosunku pracy wyraża się w tym, iż bez zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy nie może dojść do powstania tego stosunku. (K. Rączka, *Komentarz do art. 11 t. 1*, [w:] M. Gersdorf et al., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. IV, Lex). Na tle wyrażonej w art. 11 K.p. zasady swobody nawiązania stosunku pracy podkreśla się, że z jednej strony stanowi ona specyficzne rozwinięcie zasady wolności zatrudnienia ustanowionej w art. 10 K.p. tyle że – jak słusznie wskazuje T. Zieliński (T. Zieliński [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2009, s. 82) – o ile zasada wolności zatrudnienia kładzie nacisk na swobodę człowieka do wyboru pracy i oznacza zakaz zmuszania go do pracy, o tyle zasada ustanowiona w analizowanym przepisie oznacza swobodę zarówno pracownika, jak i pracodawcy w nawiązaniu stosunku pracy.

Należy przy tym podkreślić konstytucyjnoprawny aspekt wolności pracy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że treść art. 11 K.p. pozostaje w aksjologicznym i normatywnym związku z art. 65 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z nim obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę. Jak słusznie zauważa się w literaturze prawa pracy zakaz konstytucyjny jest jednak szerszy niż zakres przedmiotowy art. 11 K.p. Zakaz wynikający z treści art. 11 K.p. odnosi się do nawiązania stosunku pracy, czyli do nawiązania konkretnego typu stosunku prawnego, w którym wykonywana a jest praca zarobkowa. Z art. 11 K.p. wynika nie tylko zakaz pracy przymusowej, ale również **zakaz przymusowego zatrudnienia**

pracowniczego. (A. Sobczyk, *Komentarz do art. 11*, [w:] A. Sobczyk (red.) *Kodeks pracy, Komentarz*; Legalis).

Podkreślić przy tym należy to, że dla wydania przez inspektora pracy decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy nie ma znaczenia wola osoby zatrudnionej. Inaczej mówiąc inspektor pracy nie jest zobowiązany do uzyskania oświadczenia zatrudnionego o tym, czy chciałby przekształcenia wiążącej go z podmiotem zatrudniającym umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę. Tym samym w świetle projektowanych przepisów byłoby możliwe stwierdzenie istnienia stosunku pracy nawet wbrew woli zatrudnionego. Władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej w postaci decyzji o ustalenie istnienia stosunku pracy skutkowałoby zatem przymusowym przekształceniem umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę i w istocie zastępowałoby oświadczenie woli zatrudnionego. Tym samym decyzja inspektora pracy, o której stanowi art. 11 pkt 7a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w brzmieniu wynikającym z projektu ustawy stanowiłaby ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność pracy. Jej efektem byłyby bowiem przekształcenie dobrowolnie nawiązanego stosunku zatrudnienia w stosunek pracy.

Z omawianym aspektem wolności pracy, w kontekście relewantnych przepisów projektu ustawy, łączy się zmiana treści art. 63¹ K.p.c. Obecnie przepis ten stanowi podstawę do wytoczenia przez inspektora pracy powództwa o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy. *De lege lata* inspektor pracy może również wstąpić, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium. Zgoda pracownika jest wymagana tylko na wstąpienie inspektora pracy do postępowania w sprawie o ustalenie istnienia stosunku pracy, nie zaś do wytoczenia powództwa przez inspektora na rzecz pracownika (post. SN z 29.12.1998 r., I PKN 494/98 Legalis). Zgodnie z art. 2 pkt 1 projektu ustawy przewidziano zmianę treści art. 63¹ K.p.c. w taki sposób, że inspektor pracy nie będzie już mógł wytaczać powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy. W celu zachowania spójności pomiędzy przepisami uPIP i K.p.c. przewidziano również analogiczną zmianę art. 10 ust. 1 pkt 11 uPIP (art. 1 pkt 1 projektu ustawy).

W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że uprawnienie do wytaczania powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy to rzadko wykorzystywane przez inspektorów pracy, z uwagi na czasochłonność prowadzenia procesu sądowego oraz ryzyko przegrania sprawy, zwłaszcza przy braku współpracy ze strony osoby wykonującej pracę (obawiającej się np. utraty pracy), a także przewlekłość postępowań sądowych i długie oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy.

Jak wynika ze sprawozdań działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2022-2024 w tym czasie inspektorzy PIP wytoczyli łącznie 94 (!) powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy. Jak wskazano w tych dokumentach stosunkowo niewielka liczba powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy wynika głównie z faktu, że z wieloletniej perspektywy Państwowej Inspekcji Pracy ich wnoszenie postrzegane jest jako działania mało efektywne. Z uzasadnień wyroków wynika bowiem, iż decydujący wpływ na oddalenie powództwa ma w szczególności brak woli osób zarobkujących odnośnie

zmiany dotychczasowej podstawy prawnej wykonywania pracy. Osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych nie chcą zmiany formuły prawnej ich zatrudnienia ze względu na brak zainteresowania pracą stałą i chęć jedynie dorywczego wykonywania pracy, w związku z oczekiwaniem na lepsze oferty zatrudnienia. Zauważono również, że problemy sprawiają także niejasne stany faktyczne takich spraw. W postępowaniach sądowych strona pozwana (pracodawca) co do zasady wnosi o oddalenie powództwa, negując zasadność twierdzeń powoda, jakoby sposób wykonywania umowy wskazywał na pracownicze cechy zatrudnienia; większość pozwanych powołuje się dodatkowo np. na uzgodnienia stron jeszcze z etapu rekrutacji, na którym pracodawca wskazywał na przyszłą cywilnoprawną podstawę zatrudnienia, nie sugerując możliwości zawarcia umowy o pracę. Wskazuje się również często na postanowienia umów, zgodnie z którymi wykonawca bądź zleceniobiorca oświadcza, że jest w pełni świadomy faktu, iż zawarta umowa nie jest umową o pracę i w związku z tym nie stosuje się do niej przepisów prawa pracy, nie rodzi też ona żadnych skutków w zakresie uprawnień pracowniczych. Ponadto zauważa się, że powód nie był podporządkowany pozwanemu, nie pozostawał w jego dyspozycji, nie wykonywał poleceń przełożonych oraz że miał świadomość zawarcia umowy cywilnoprawnej i na to się godził.

Należy przy tym podkreślić, że w utrwalonym orzecznictwie w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy podkreśla się, że art. 22 § 1 K.p. nie wprowadził ani domniemania zawarcia umowy o pracę, ani fikcji prawnej zawarcia umowy tego rodzaju (tak np. w wyroku SN z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. akt I PKN 432/99). W orzecznictwie podkreśla się, że przepis art. 22 § 1 K.p. nie ogranicza woli stron w wyborze podstawy zatrudnienia, lecz stanowi jedynie o znaczeniu nazwy umowy dla jej kwalifikacji prawnej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 stycznia 2021 r. (sygn. akt III PSKP 3/21) Sąd Najwyższy stwierdził, że stosunek pracy jest częścią szerszego pojęcia zatrudnienia czy pracy za wynagrodzeniem i z art. 22 § 1 i § 1¹ Kp nie wynika domniemanie stosunku pracy w każdej sytuacji, gdy zatrudniony wykonuje osobiście pracę zorganizowaną przez zatrudniającego, a nawet przy jego kontroli oraz kierownictwie. O wyborze rodzaju podstawy prawnej zatrudnienia decydują zainteresowane strony (art. 353¹ K.c. w zw. z art. 300 K.p.), kierując się nie tyle przesłanką przedmiotu zobowiązania, ile sposobu jego realizacji (wyrok Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2000 r., I PKN 594/99).

W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że uprawnienie inspektora pracy do wytaczania powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy jest rzadko wykorzystywane ze względu na czasochłonność prowadzenia procesu sądowego oraz ryzyko przegrania sprawy, zwłaszcza przy braku współpracy ze strony osoby wykonującej pracę a także przewlekłość postępowań sądowych i długie oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy. Stwierdzono, że marginalne wykorzystywanie uprawnienia do wytaczania powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy przez inspektorów pracy uzasadnia potrzebę wprowadzenia środka prawnego o charakterze nadzorczym do usuwania naruszeń prawa pracy polegających na nieuprawnionym zastąpieniu umowy o pracę umową cywilnoprawną, który będzie skuteczniejszym i mniej czasochłonnym narzędziem

usuwania tego typu nieprawidłowości, aniżeli wszczynanie i prowadzenie postępowania sądowego o ustalenie istnienia stosunku pracy.

Założenie projektodawcy o tym, że wyposażenie inspektorów pracy w możliwość wydawania decyzji o istnieniu stosunku pracy będzie pozbawione wad przypisywanych uprawnieniu do wytaczania przez niech powództw na podstawie art. 63¹ K.p.c. nie uwzględnia tego, że w projekcie przewidziano dwuinstancyjny tryb odwoławczy: od decyzji okręgowego inspektora pracy do Głównego Inspektora Pracy, a dopiero następnie – od decyzji Głównego Inspektora Pracy – odwołanie do sądu powszechnego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Takie rozwiązanie odbiega od dotychczasowej konstrukcji przewidzianej w K.p.c., w której odwołanie od decyzji organu rentowego czy innego organu pierwszej instancji przysługuje bezpośrednio do sądu (art. 477⁹ K.p.c.) i stanowi wyjątek od ogólnych zasad postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że pracodawcy, a niewykluczone, że i sami zatrudnieni będą zaskarżać decyzje inspektorów pracy o ustaleniu istnienia stosunku pracy, co będzie uruchamiało postępowanie przed organem administracyjnym drugiej instancji, a następnie postępowanie przed sądem powszechnym. W związku z tym należy uznać, że proponowany model normatywny nie sprawi, że PIP w przedmiotowym zakresie będzie bardziej efektywna. Po pierwsze inspektor pracy będzie musiał przeprowadzić postępowania dowodowe przed wydaniem decyzji, o której ma stanowić art. 11 pkt 7a uPIP, co będzie wymagało znacznego nakładu wysiłku i czasu. Tylko z tego powodu, że inspektor pracy będzie wymagał decyzję w sprawach o stwierdzeniu stosunku pracy nie znikną problemy związane z ustalaniem stanu faktycznego, co regularnie podkreśla PIP w sprawozdaniach z działalności. Podobnie praco – i czasochłonne będzie rozpatrzenie odwołania od decyzji, a wreszcie, gdy sprawa trafi do sądu pracy zaktualizują się wszystkie mankamenty istniejące w obecnym modelu wytaczania przez inspektorów pracy powództw na podstawie uprawnienia przewidzianego w art. 63¹ K.p.c.

Kolejnym zarzutem, jaki można postawić wobec projektu ustawy, jest zupełne pominięcie uwarunkowań wykonywania niektórych zawodów, ze szczególnym uwzględnieniem zawodu radcy prawnego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.r.p. radca prawny wykonuje zawód w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego (...). Specyfika zawodu radcy prawnego jest jego wykonywanie w formie organizacyjno-prawnej jaką jest jednoosobowa, pozarolnicza działalność gospodarcza, w ramach której radca prawny zawiera cywilnoprawne umowy o świadczenie usług (umowy współpracy) z innymi podmiotami świadczącymi usługi prawne, w tym kancelariami, jak również innymi podmiotami, na rzecz których świadczy on usługi prawne. Tego typu formy wykonywania zawodu pozostają zgodne z ustawą o radcach prawnych, jak również zapisami Kodeksu Etyki Radcy Prawnego i są w pełni dopuszczalne prawem.

Z perspektywy radców prawnych można wskazać kilka kluczowych zagrożeń wiążących się z wyposażeniem inspektorów pracy w uprawnienie do decyzji, na mocy których umowa cywilnoprawna może zostać zakwalifikowana jako umowa o pracę.

Zgodnie z art. 8 ust. 6 u.r.p. pomoc prawna polegająca na występowaniu przez radcę prawnego w charakterze obrońcy w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe może być świadczona w ramach wykonywania przez niego zawodu na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r.p., pod warunkiem, że radca prawny nie pozostaje w stosunku pracy. W świetle powyższego projekt jest dotknięty istotną wadą – generuje systemową niespójność pomiędzy przepisami u.r.p. w takim zakresie, w jakim uzależniają one możliwość świadczenia pomocy w sprawach karnych od niepozostawiania radcy prawnego w stosunku pracy i przepisami, które wyposażają inspektora pracy w możliwość wydawania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że umowa radcy prawnego świadczący pomoc prawną w sprawach karnych może zostać zakwalifikowana jako umowa o pracę. Konsekwencje takiej decyzji, w związku z tym, że miałyby podlegać natychmiastowej wykonalności, byłyby widoczne również w zakresie stosunku obrończego. Implikacje takiej decyzji w nowym stanie prawnym *de facto* ograniczałyby nie tylko możliwość wykonywania zawodu radcy prawnego przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd powszechny, ale godziłyby również w interes klienta broniącego przez radcę prawnego, który byłby zmuszony poszukiwać innego obrońcy.

Nie można również tracić z pola widzenia zagrożenia dla prawnie chronionej tajemnicy zawodowej. W art. a pkt 9 tiret 3 projektu ustawy przewidziano, że inspektor pracy będzie mógł wykonać niezbędnych dla celów kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, kopii dokumentów w postaci elektronicznej oraz w postaci papierowej, jak również zestawień i obliczeń sporządzanych na podstawie dokumentów a w razie potrzeby żądania ich od podmiotu kontrolowanego. Nie można wykluczyć sytuacji, w której uczynienie zadość żądaniu inspektora generowałoby konieczność ujawnienia danych objętych tajemnicą zawodową.

Za wadę projektu ustawy należy uznać również to, że pomija on skutki prawomocnego wyroku, w którym sąd uchyli decyzję ustalającą istnienie stosunku pracy. Zważywszy na długotrwałość postępowań przed sądami może dojść do sytuacji, w której podmiot zatrudniający będzie realizował, w toku toczącego się postępowania sądowego, wobec zatrudnionego objętego decyzją ustalającą obowiązki wynikające ze stosunku pracy, takie jak np. udzielenie urlopu wypoczynkowego czy wypłacanie wynagrodzenia w wysokości określonej w obowiązującym pracodawcę układzie zbiorowym pracy czy regulaminie wynagradzania, w wysokości wyższej niż należności określone w zakwestionowanej przez inspektora umowie cywilnoprawnej. Nie można również wykluczyć sytuacji, gdy w toku postępowania przed sądem stwierdzony przez inspektora stosunek pracy zostanie rozwiązany a „pracodawca” wypłaci zwolnionemu

pracownikowi ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy czy odprawę emerytalną. W świetle prawa cywilnego takie przysporzenie majątkowe wypłacone byłemu „pracownikowi” byłyby świadczeniami nienależnym – stanowiłoby bezpodstawne wzbogacenie w rozumieniu art. 405 Kodeksu cywilnego. Otwierałoby to drogę do pozwania „byłego pracownika” przez podmiot zatrudniający, który w wyniku zaskarżenia decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy doprowadził do jej uchylenia.

Swoistym wariantem zasygnalizowanej problemu, powstającego z natychmiastową wykonalnością decyzji o których mowa w art. 1 pkt 2a projektu ustawy, będzie sytuacja radcy prawnego, który świadczył pomoc prawną w sprawach karnych, i który w następstwie decyzji inspektora pracy zyskał status pracownika. Konsekwencją tego, jak wyżej zauważono, będzie ograniczenie zakresu jego aktywności zawodowej przez niemożność bycia obrońcą w sprawach karnych, a w wymiarze ekonomicznym utrata przychodów z tego tytułu. Zasadne zatem staje się pytanie czy po uchyleniu decyzji inspektora pracy ustalającej istnienie stosunku pracy radcy prawnego nie mógłby on wystąpić z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa.

Wnioski

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw nie powinien trafić do Sejmu ze względu na fundamentalne wady. Najważniejszą z nich jest to, że wyposażenie inspektora Państwowej Inspekcji Pracy w kompetencję do wydawania decyzji stwierdzającej, że umowa cywilnoprawna została zawarta na warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 K.p. powinna być zawarta umowa o pracę narusza wyrażoną w Konstytucji RP zasadę wolności pracy. Władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej w postaci decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy skutkowałoby przymusowym przekształceniem umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę i w istocie zastępowałoby oświadczenie woli zatrudnionego. Tym samym decyzja inspektora pracy, o której stanowi art. 11 pkt 7a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w brzmieniu wynikającym z projektu ustawy stanowiłaby ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność pracy. Jej efektem byłyby bowiem przekształcenie dobrowolnie nawiązanego stosunku zatrudnienia w stosunek pracy. Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 11 K.p. nawiązanie stosunku pracy i ustalenie warunków pracy i płacy wymaga zgodnego oświadczenia woli. Dla wydania przez inspektora PIP decyzji nie będzie konieczne uzyskanie zgody osoby zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej a inspektor pracy będzie ustalał istnienie stosunku pracy, warunki pracy i płacy. Tym samym decyzja inspektora pracy zastąpi oświadczenie woli osoby fizycznej, konieczne dla nawiązania stosunku pracy.

2. Modelu normatywny wyrażonym w przepisach projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji pracy oraz niektórych innych ustaw nie przyczyni się do wyeliminowania problemów, które *de lege lata* pojawiają się przy okazji postępowań sądowych w związku z wytaczaniem przez inspektorów pracy powództw o ustalenie stosunku pracy. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że decyzje te będą

zaskarżane przez „pracodawców” co uruchomi procedurę ich weryfikacji w administracyjnym a następnie sądowym postępowaniu. Trudno też przyjąć, że przepisy procesowe zawarte w projekcie ustawy spowodują, że spory związane z charakterem prany stosunków zatrudnienia wyeliminują okoliczności wpływające na przewlekłość postępowania.

3. Kolejnym, bardzo istotnym mankamentem projektu ustawy jest to, że w jego świetle decyzja inspektora stwierdzająca istnienie stosunku pracy podlegałaby natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy. Konsekwencją tego rozwiązania byłyby potencjalne spory, których źródłem byłyby przysporzenia majątkowe uzyskane przez „pracownika” przed prawomocnym zakończeniem postępowania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeśli doszłoby do uchylecia decyzji inspektora pracy.

4. Wskazana w pkt. 3 wada projektu w sposób szczególny oddziaływałaby na radców prawnych. Decyzja inspektora pracy ustalająca, że wykonywana przez radcę prawnego umowa prawa cywilnego, tworzy stosunek pracy prowadziłaby do wyłączenia możliwości pełnienia przez radcę prawnego roli obrońcy ze względu na ograniczenie wynikające z art. 8 ust. 6 u.r.p. Konieczność zaniechania przez takiego radcę prawnego obrony godziłoby w gwarantowane konstytucyjnie prawo do obrony.

Nie można przy tym pominąć zagrożenia będącego konsekwencją ego, że szerokie uprawnienia kontrolne inspektora pracy określone w art. 1 pkt 9a tiret 3 projektu ustawy. Przewidziane w nim uprawnienie do sporządzania odpisów, wyciągów z dokumentów, kopii dokumentów w postaci elektronicznej niesie za sobą zagrożenie dla prawnie chronionej tajemnicy zawodowej (art. 3 ust. 3 u.r..p).

Autor opinii: r.pr. dr hab. Mariusz Wieczorek, prof. UMCS