



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Do druku nr 2250

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/
DP-I.0210.145.2025

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Pani
Katarzyna Ueberhan
Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych
innych ustaw (druk sejmowy nr 2250)

Szanowni Państwo,

w załączeniu przesyłam, z prośbą o przekazanie Paniom i Panom Posłom zasiadającym
w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, pismo skierowane do Rady Dialogu Społecznego
w sprawie terminu na wyrażenie opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej
Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw oraz opinię prawną z dnia 13 lutego 2026 r.
dotyczącą przedmiotowego projektu, sporządzoną przez dr hab. Piotra Jerzego Uziębło.

Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o publikację ww. opinii prawnej
w Przebiegu procesu legislacyjnego na stronie internetowej Sejmu RP.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.44.8.2026

Data wpływu: 25. 02. 2026

Opinia prawna dotycząca oceny zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283) w zakresie projektowanej decyzji o przekształceniu umowy oraz postępowania odwoławczego w tej sprawie z art. 2, 22, 24 oraz 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności - z normami wynikającymi z art. 2, 22, 24 i 31 Konstytucji RP¹ – proponowanych rozwiązań związanych z ustaleniem stosunku pracy przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy. Przedstawiona do zaopiniowania wersja projektu zakłada, że okręgowy inspektor pracy uzyska kompetencje do wszczęcia postępowania administracyjnego, którego celem ma być albo wydanie decyzji ustalającej istnienia stosunku pracy albo wytoczenie powództwa do sądów pracy o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy. W stosunku do poprzedniej wersji projektu wprowadzone zostały jednak istotne zmiany. Po pierwsze, wszczęcie postępowania administracyjnego ma być poprzedzone postępowaniem kontrolnym, które – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – kończy się wydaniem polecenia skierowanego do stron, wskazującym na konieczność zmiany ukształtowanego stosunku prawnego w sposób zgodny z przepisami prawa. W takiej sytuacji strony mogą albo doprowadzić do zawarcia umowy o pracę, albo tak zmodyfikować postanowienia umowy, które będą wiązały się z możliwością dalszego świadczenia zobowiązania w sposób odpowiadający treści umów cywilnoprawnych. Dopiero negatywna ocena powyższych działań naprawczych będzie skutkować możliwością wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do ustalania stosunku pracy. Po drugie, okręgowy inspektor pracy będzie miał swobodę decyzji czy zdecyduje się na ustalenie zastępcze, czy też zdecyduje się na drogę sądową. Po trzecie, nowy projekt zmienia skutek decyzji o ustaleniu stosunku pracy. W proponowany stan prawny ma on mieć skutek *ex nunc*, a więc skuteczność tej decyzji nastąpi dopiero od dnia wydania decyzji przez okręgowego inspektora pracy, przy czym – co istotne – skutkiem wstecznym ma być

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 ze zm.).

zapewnienie ochrony pracowniczej osobie, której stosunek pracy został stwierdzony, już od czasu rozpoczęcia kontroli przez PIP. Po czwarte, projekt zakłada modyfikacje postępowania sądowego w sprawach o ustalenie stosunku pracy, przede wszystkim wiążące się ze skróceniem terminów tego postępowania (choć w odniesieniu do terminów wiążących sąd mają mieć one jedynie instrukcyjny charakter), a także możliwością wydania w tym postępowaniu wyroków: wstępnego (dotyczącego istnienia stosunku pracy) i częściowego (odnoszącego się do niektórych elementów treści stosunku pracy). Wreszcie, po piąte, w projekcie pojawia się nowy instrument w postaci interpretacji indywidualnych Głównego Inspektora Pracy w zakresie stosowania przepisów prawa pracy dotyczących ustalenia, czy przedstawiony we wniosku stosunek prawny stanowi umowę o pracę. Co istotne, pomimo braku jego wiążącego charakteru, zastosowanie się do treści interpretacji nie będzie mogło powodować sankcji dla podmiotu, który o taką interpretację wystąpił.

Już na wstępie muszą podkreślić, że podtrzymują swoje stanowisko, które zostało przedstawione w opinii z dnia 4 listopada 2025 r. odnoszącej się do możliwości administracyjnego ustalenia stosunku pracy. W mojej ocenie nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby działania legislacyjne, zmierzające do ustalania stosunku pracy na drodze administracyjnej, zostały podjęte. Dokonując syntezy rzeczzonego stanowiska, uważam, że, po pierwsze, trudno w tym wypadku mówić o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji i składającej się na nią poszczególnych subzasad, wywodzonej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego², a zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Przede wszystkim nie da się obronić tezy o ewentualnym naruszeniu przez taką regulację zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Jak zauważa TK, „zakresem jej ochrony objęte są tylko prawa nabyte »słuszenie«, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym. (...) zasada poszanowania praw słuszenie nabytych nie ma charakteru absolutnego. W pewnych wypadkach możliwe jest dokonywanie od niej odstępstw. Takie odstępstwa

² W doktrynie pojawia się też nazwa zasady drugiego stopnia, zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Uwagi do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 132.

są dopuszczalne jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami”³. W badanym przypadku trudno więc mówić o słusznym nabyciu praw wynikających z umowy cywilnoprawnej, która – z racji jej cech – *de facto* stanowi umowę o pracę. Można wręcz stwierdzić, że taki sposób jej ukształtowania przez strony miał na celu obejście prawa, z jednej strony ograniczając prawa pracownicze strony umowy, z drugiej obniżając koszty fiskalno-składkowe. Trudno byłoby więc uznać, że rozwiązania tego typu zasługują na ochronę, szczególnie, że budzą one istotne wątpliwości z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasady równości, z uwagi na to, że w obecnej sytuacji prawnej niejednokrotnie dochodzi do różnicowania w sposób nieuzasadniony sytuacji podmiotów o podobnych cechach.

Po drugie, w konsekwencji trzeba więc przyjąć, że proponowane, administracyjne ustalanie stosunku pracy nie tylko znajduje uzasadnienie konstytucyjne, przede wszystkim we wspomnianych wcześniej zasadach i wartościach konstytucyjnych, ale także owe zasady mają wartość nadrzędną w stosunku do zasady wolności gospodarczej wynikającej z art. 20 Konstytucji RP, z którą wiąże się przecież zasada swobody umów w ramach obrotu gospodarczego. Jak słusznie podkreśla Trybunał Konstytucyjny „konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nigdy nie była jednak rozumiana jako wolność (swoboda) absolutna, ograniczenie jej jest więc dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). (...) Dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej rozpatrywać też należy z punktu widzenia zasady proporcjonalności, a więc ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób”⁴. W efekcie równość jednostek czy sprawiedliwość społeczna muszą w tym wypadku być uznane za priorytetowe przed ochroną swobody działalności gospodarczej, w tym wypadku przed swobodą kształtowania stosunków umownych w takiej działalności. Interesem państwa jest bowiem doprowadzenie do sytuacji, w której nie dojdzie do

³ Wyrok TK z 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU z 2010 r., nr 9A, poz. 109.

⁴ Wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK ZU z 2003 r., nr 9A, poz. 103.

nieuzasadnionego różnicowania pozycji jednostek, co ma miejsce w przypadku dwóch różnych podstaw świadczenia pracy na tożsamych (*de facto*) warunkach.

Nie analizując jednak ponownie kwestii dopuszczalności ustalenia stosunku pracy w drodze decyzji administracyjnej, co było przedmiotem dogłębnej analizy we wspomnianej powyżej opinii, w dalszej części skoncentruję się na kwestiach proponowanych w aktualnym projekcie ustawy. Jak wspomniano, zmieniona została procedura poprzedzająca wszczęcie postępowania administracyjnego. Zmiana ta winna zostać oceniona pozytywnie z perspektywy konstytucyjnej, przede wszystkim perspektywy zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3, a mającej przede wszystkim pełnić funkcję ochrony jednostki przed działalnością państwa⁵, ale również i zasady subsydiarności wyrażonej we wstępie do Konstytucji RP. W tym pierwszym przypadku Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że zasada proporcjonalności w szerokim znaczeniu składa się z trzech subzasad, których spełnienie winno nastąpić łącznie, a więc zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności sensu stricto (zakazu nadmiernej ingerencji). Podkreśla on, że „zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. do ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. (...) Aplikacja zasady konieczności wymaga przeprowadzenia bardziej złożonego rozumowania. Należy bowiem udowodnić, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych »wolności i praw innych osób«), a ponadto, że spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. (...) Najtrudniejszym elementem testu proporcjonalności jest sprawdzenie, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji, zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Należy więc dokonać swego rodzaju rachunku aksjologicznego, sprawdzając – mówiąc w pewnym uproszczeniu – czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami”⁶. Nie ma bowiem wątpliwości, że proponowane rozwiązanie nie tylko może doprowadzić do stanu zgodnego z prawem,

⁵ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669

⁶ Wytok TK z 23 listopada 2009, P 61/08, OTK ZU z 2009 r., nr 10A, poz. 150.

nawet jeśli będzie to wiązać się z konieczności zmodyfikowania umowy, która w dalszym ciągu pozostanie umową cywilnoprawną, lecz usunięte zostaną z niej te postanowienia, które są charakterystyczne dla świadczenia stosunku pracy, ale również – z perspektywy stron – może być uznane za rozwiązanie zdecydowanie najmniej uciążliwe, gdyż pozwala im samodzielnie rozwiązać sprawę. W efekcie również trudno byłoby w tym przypadku mówić o niespełnieniu zasady nadmiernej ingerencji, jeśli to strony samodzielnie mogą doprowadzić do sytuacji zgodnej z prawem, a ewentualne zaangażowanie organów administracji pracy czy sądów ma charakter ostateczny.

Jak już wspomniałem, propozycja legislacyjna w pełni odpowiada też standardom wyznaczanym przez zasadę pomocniczości. Zasada ta „ma dwa aspekty: pozytywny, obejmujący nakaz pomocy, oraz - istotniejszy - negatywny, obejmujący zakaz ingerencji (w tym także w postaci pomocy) w sytuacji gdy podmiot niższego rzędu takiej pomocy nie wymaga. Zasada pomocniczości ściśle powiązana jest z wartością autonomii jednostek i wspólnot (społeczności), pojętej jako możliwość określania i realizowania swoich celów (wolność, inicjatywa) połączona z odpowiedzialnością za podejmowane działania”⁷. Tym samym to w pierwszej kolejności strony uzyskują możliwość nowego, zgodnego z prawem ukształtowania stosunku prawnego (cywilnego lub pracy) w sposób, który będzie dla nich najbardziej adekwatny. Prowadzi to do minimalizacji roli organów państwowych, a co za tym idzie do ich potencjalnego zaangażowania jedynie w ostateczności, kiedy środki o charakterze koncyliacyjnym nie doprowadzą do właściwego zakończenia postępowania w tej sprawie.

Rola okręgowego inspektora pracy w zakresie przekształcania umów, w ramach których świadczenie odbywa się na zasadach wyznaczonych przez kodeks pracy ma w tym wypadku charakter pomocniczy. Jest to rozwiązanie uzasadnione nie tylko z perspektywy realizacji zasady proporcjonalności czy pomocniczości, ale także – przede wszystkim – minimalizuje skutki ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z treścią art. 22 Konstytucji RP „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Pomijając pierwszą przesłankę takiego ograniczenia, jaką jest konieczność dokonania owego ograniczenia na poziomie ustawy (co w tym wypadku miałoby miejsce, jeśli ustawa

⁷ M. Piechowiak, *Wstęp do Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, SIP Legalis.

zostałaby uchwalona), konieczne jest odwołanie się do drugiej przesłanki, jaką jest ważny interes publiczny. Kwestie związane z administracyjną, względnie sądową oceną treści umów o pracę i umów cywilnoprawnych zawieranych przez podmioty gospodarcze mogą być uznane za formę ograniczenia takiej swobody. Jednakże, w tym wypadku konieczne jest skonfrontowanie tego ograniczenia z ochroną interesu publicznego, któremu można nadać pierwszeństwo w stosunku do swobody działalności gospodarczej. Jak podkreśla A. Powałowksi można „oczekiwać, by kategorię interesu publicznego doprecyzowywało ustawodawstwo zwykłe, skoro Konstytucja RP tego nie czyni. Mogłoby to, jak się wydaje, mieć miejsce niejako przy okazji odnoszenia się do tej kategorii na gruncie poszczególnych ustaw, choćby poprzez wskazanie celów, do których powinno się dążyć, uwzględniając interes publiczny lub w drodze uzasadnienia przyczyny, dla której są podejmowane działania organów państwa polegające na ograniczaniu wolności działalności gospodarczej. Jest to istotne, ponieważ nie ma jednego, ogólnie rozumianego interesu publicznego, a interesy takie przybierają różną treść”².

Nie ma jednak najmniejszych wątpliwości, że wspomniany interes winien zostać oparty na wartościach konstytucyjnych. W analizowanym przypadku wartością taką powinna być norma wynikająca z art. 24 Konstytucji, a więc wyraźnie podkreślająca, że „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak słusznie wskazują A. Sobczyk i D. Buch „praca jest wartością szczególną i jako taka zasługuje na szczególną ochronę. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na publiczną rolę pracy jako istotnej wartości społecznej. Zapewnienie stabilnych warunków bytu prowadzi do wielu pożądaných społecznie i gospodarczo skutków. Państwo powinno wspierać pracę jako taką, a tym samym ochrona osoby wykonującej pracę stanowi jedynie część całościowej ochrony”³. Tym samym właśnie ochrona pracy może być taką wartością, która uzasadnia ingerencję w sferę działalności gospodarczej, zresztą przy pierwszeństwie metod koncyliacyjnych. W efekcie nie może być ona w żadnym miejscu uznana za ingerencję nadmierną, szczególnie, że z zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

² A. Powałowksi, Społeczna gospodarka rynkowa w prawie polskim, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 37, s. 56.

³ A. Sobczyk, D. Buch, Art. 24, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, SIP Legalis.

wynikają zobowiązania państwa wobec obywateli, „zwłaszcza tych grup, które szczególnie potrzebują jego opieki”¹⁰.

Pozytywnie oceniam modyfikację w stosunku do pierwotnego projektu, która zakłada alternatywną możliwość działania okręgowego inspektora pracy. Może on bowiem albo wystąpić do sądu pracy o ustalenie stosunku pracy, albo też dokonać tego ustalenia samodzielnie w drodze decyzji administracyjnej, przy jednoczesnym braku wstecznej mocy obowiązującej takiej decyzji. Poprzednia propozycja budziła wątpliwości z perspektywy zasady określoności przepisów prawnych, a więc zasady prawidłowej legislacji, szczególnie w sytuacji, w której rozstrzygnięcie inspektora pracy zostałoby później zakwestionowane przez sąd. Zgodnie z poglądami Trybunału zasada określoności nakazuje prawodawcy, aby „każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”¹¹.

Dlatego przyjąć trzeba, że decyzja administracyjna, mająca skutek *ex nunc* będzie wydawana tylko wtedy, gdy ustalanie stosunku pracy będzie bezdyskusyjne. W przeciwnym wypadku będzie on decydował o wystąpieniu na drogę sądową, co pozwoli na ocenę spełniania warunków wykonywania pracy w ramach reżimu wyznaczonego przez kodeks pracy przez niezależny organ, obsadzony przez niezawisłych sędziów. W konsekwencji będziemy w tym wypadku mogli mówić nie tylko o zachowaniu prawa do sądu, ale także o zgodności tej regulacji zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wynika właśnie prawo do skutecznej, sądowej ochrony praw i wolności jednostki¹². Zresztą wspomniany skutek *ex nunc* usuwa wszelkie wątpliwości dotyczące

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2025, s. 80.

¹¹ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU z 2001 r., nr 3, poz. 51.

¹² P. Uziębło, *Demokratyczne państwo prawa jako filar funkcjonowania współczesnych państw*, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11, s. 235

retrakcji prawa, choć w mojej ocenie i tak istniałyby przesłanki, które pozwalałyby na jej zastosowanie w tym przypadku, gdyż jak podkreśla TK „odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”¹³. Podobnie ustalanie umowy o pracę przez inspektora pracy ze skutkiem „na przyszłość” lepiej koresponduje z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nią prawa, szczególnie, że poprzedzają ją swoiste działania edukacyjne, związane z wezwaniem do modyfikacji treści umowy.

W pełni zgodna ze standardami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP jest również propozycja dotycząca proceduralnych aspektów ustalania stosunku pracy. Przede wszystkim wprowadzone dwa, odrębne tryby sądowe. Jeden wiąże się z rozpatrywaniem spraw o ustalenie stosunku pracy wszczynany na wniosek okręgowego inspektora pracy, drugi z odwołaniami od decyzji administracyjnych takiego inspektora w sprawie ustalania stosunku pracy. W tym drugim wypadku wskazany jest jednomiesięczny termin na wniesienie odwołania i uczestnictwem w nim stron postępowania: pracodawcy, osoby, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja oraz okręgowego inspektora pracy. Z perspektywy konstytucyjnej trudno jest mieć zastrzeżenia do tak ukształtowanej procedury. W mojej ocenie miesięczny termin na wniesienie odwołania trudno uznać za nadmiernie ograniczający prawa jednostki, gdyż stwarza on realną możliwość przygotowania właściwego pisma procesowego, co jest szczególnie istotne z uwagi na wprowadzone ograniczenia dowodowe. Zgodnie bowiem z założeniami projektu odwołujący jest obowiązany powołać wszystkie twierdzenia i dowody w odwołaniu, a pozostałe strony – w odpowiedzi na odwołanie, a przedstawienie nowych dowodów jest możliwe wyłącznie, gdy strona uprawdopodobni, że ich powołanie nie było wcześniej możliwe albo że potrzeba ich powołania wynikła później (proponowana treść art. 477¹⁴ kpc). Także wprowadzenie instrukcyjnych terminów rozpatrzenia sprawy przez sąd i ewentualnego odwołania od rozstrzygnięcia sądu rejonowego oraz możliwości

¹³ Wyrok TK z 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK ZU z 2009 r., nr 1A, poz. 4

wydawania wyroków wstępnych i częściowych mieści się w standardach demokratycznego państwa prawa i w żadnym stopniu nie narusza praw jednostki.

Osobną kwestią staje się możliwość wystąpienia o interpretację indywidualną w zakresie stosowania przepisów prawa pracy dotyczących ustalenia, czy przedstawiony we wniosku stosunek prawny stanowi umowę o pracę, kierowaną do Głównego Inspektora Pracy. W tym wypadku rozwiązanie to, zresztą w podobnej formule występujące w prawie podatkowym, ma charakter gwarancyjny i w pełni odpowiada standardom szeroko rozumianej zasady zaufania obywateli do państwa, ograniczających zakres swobody organów publicznych¹⁴. Zamyka ona bowiem możliwość kwestionowania charakteru stosunku pomiędzy stronami, jeśli w interpretacji takie zostało wskazane czy w danym przypadku możemy mówić o świadczeniu pracy w rozumieniu kodeksu pracy, czy też zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym. Zachowanie się podmiotów zgodnie z treścią takiej interpretacji oznacza, że podmiot zatrudniający nie może być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji indywidualnej. Wyjątkiem jest sytuacja, w której stan faktyczny nie został przez wnioskującego przedstawiony prawidłowo. Jednak z racji wspomnianego gwarancyjnego charakteru tej instytucji, trudno byłoby znaleźć podstawę konstytucyjną, która pozwalałaby na jej kwestionowanie.

Podsumowując, proponowane w projekcie rozwiązania prawne, w szczególności regulacja uprawnień okręgowego inspektora pracy w sferze ustalania stosunku pracy w pełni odpowiadają standardom konstytucyjnym, wyznaczonym przez zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim zachowane zostały standardy jej przygotowania określone w przesłankach składających się na zasadę prawidłowej legislacji, w szczególności zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania obywateli do państw i stanowionego przez nią prawa oraz zasadę określoności przepisów prawnych. Ponadto przyjęcie proponowanych rozwiązań stanowi ustawowe rozwinięcie fundamentalnej wartości konstytucyjnej, jak jest ochrona pracy. Nawet jeśli przyjąć, że w niewielkim stopniu ogranicza ona wolność działalności gospodarczej, to właśnie wartość w postaci szczególnej ochrony pracy stoi ewidentnie powyżej owego ograniczenia wolności

¹⁴Zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 129.

działalności gospodarczej. Trudno też uznać, że proponowane rozwiązania nie spełniają standardów wynikających z możliwości ograniczenia praw i wolności jednostki, w tym zasady proporcjonalności, gdyż wszystkie przesłanki – zarówno formalna, jak i materialna, wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, są w tym przypadku spełnione.

Jedyna wątpliwość, która pojawia się przy okazji obecnej wersji projektu wiąże się pytaniem, czy takie ukształtowanie proponowanych rozwiązań doprowadzi w pełni do realizacji celu, jakim jest ograniczenie segmentacji rynku pracy, zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), ale to już jest kwestia wykraczająca poza zakres niniejszej opinii

Dr hab. Piotr Uziębło



Signed by /
Podpisano przez.

Piotr Jerzy Uziębło
Uniwersytet Gdański

Date / Data: 2026-
02-13 15:12