



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Katarzyna Łażewska-Hrycko

Warszawa, 2021-05-17



UNP:GIP-21-26419

GIP-GPP.400.6.2021.2

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. 35.11.20.323.21

Data wpływu 21.05.2021r.

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 22 kwietnia 2021 r. (SPS-WP.020.121.5.2021) w sprawie przedstawienia opinii do poselskiego projektu *ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*, uprzejmie informuję:

Pozytywnie należy ocenić propozycję rozszerzenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy o możliwość stosowania władczych środków prawnych zmierzających do przeciwdziałania zatrudnieniu na podstawie umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy warunki wykonywania pracy wskazują, iż strony łączy faktycznie stosunek pracy.

Państwowa Inspekcja Pracy od 2013 r. prowadzi działania koncentrujące się na ocenie skali zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę. Wyniki tych kontroli wskazują, że skala zatrudnienia niepracowniczego realizowanego w warunkach tożsamyh lub zbliżonych do stosunku pracy jest niepokojąca, a zakres ochrony tej grupy osób niewystarczający. Problem ten niewątpliwie wymaga interwencji ustawodawcy, co Państwowa Inspekcja Pracy wielokrotnie sygnalizowała m. in. w sprawozdaniach ze swojej działalności.

W obowiązującym stanie prawnym, stwierdzając powyższe nieprawidłowości, inspektorzy pracy mogą jedynie wnosić do sądów pracy powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy lub kierować do pracodawców niewładcze środki prawne w postaci poleceń i wystąpień o zmianę podstawy prawnej świadczenia pracy, a także prowadzić postępowania w sprawach o wykroczenia.

W projekcie zaproponowano nadanie inspektorom pracy uprawnienia do ustalania, w drodze decyzji, istnienia stosunku pracy w razie stwierdzenia, że łączący strony

stosunek prawny, wbrew zawartej pomiędzy nimi umowie, posiada cechy stosunku pracy. Pragnę jednak wskazać na pewne mankamenty zaproponowanego rozwiązania.

- 1) Z dodawanego do ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251) art. 11c (art. 1 pkt 1 projektu) wynika, że właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione do ustalenia istnienia stosunku pracy, co wskazywałoby na wyposażenie inspekcji pracy w uprawnienie należące do kompetencji 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 § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego w zw. z art. 262 Kodeksu pracy). Taka konstrukcja nowego środka prawnego prowadziłaby do sytuacji, w której sprawa o ustalenie istnienia stosunku pracy mogłaby być przedmiotem postępowania sądowego (w drodze powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy) i jednocześnie ustalenia istnienia stosunku pracy mógłby dokonywać w drodze decyzji organ inspekcji pracy.

Z tego względu należałoby inaczej określić uprawnienie organów Państwowej Inspekcji Pracy, zgodnie z ukształtowanym historycznie i wynikającym z dotychczasowych doświadczeń przyjętym w ustawie modelem środków prawnych. Rozstrzygnięcia władcze organów Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach z zakresu prawa pracy i bezpieczeństwa pracy ujęte są w art. 11 ustawy. Inspektorzy w sprawach określonych w tym przepisie wydają nakazy, czyli decyzje nakazujące adresatom określone zachowanie w celu doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego ujawnionego u pracodawcy ze stanem prawnym. Również w sprawach będących przedmiotem nowelizacji powinny być kierowane nakazy mające doprowadzić do zachowania zgodnego z przepisami (np. potwierdzania na piśmie warunków umowy o pracę, gdy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy powinna być zawarta umowa o pracę).
- 2) Z powyższych względów zastrzeżenia budzi także zakres przedmiotowy decyzji określony w dodawanym do art. 34 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy ust. 2a-2c (art. 1 pkt 6 lit. b projektu). Organ Państwowej Inspekcji Pracy wydając decyzję o proponowanej treści ingerowałby w swobodę ustalania przez strony stosunku pracy warunków umowy o pracę w granicach określonych przepisami prawa powszechnego i aktów prawnych obowiązujących u danego pracodawcy.
- 3) Konsekwencją proponowanej zmiany przedmiotu rozstrzygnięcia (np. nakaz potwierdzenia na piśmie warunków umowy o pracę zamiast decyzji ustalającej

istnienie stosunku pracy) byłaby też zmiana trybu odwoławczego. Adresat decyzji mógłby skorzystać z trybu instancyjnego, z możliwością zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego. Taki model odwoławczy jest stosowany w odniesieniu do wszystkich decyzji wydawanych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy. Z uwagi na przedstawioną propozycję kontroli przedmiotowych decyzji przez sądy administracyjne, pominięte zostały uwagi do art. 1 pkt 6 lit. c i art. 2 projektu.

- 4) Zakres przedmiotowy proponowanego w art. 11c środka prawnego nie obejmuje przypadków zatrudniania pracowników bez zawarcia jakiejkolwiek umowy („na czarno”). Takie naruszenia są natomiast równie częste, jak zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach wskazujących na istnienie stosunku pracy.
- 5) Zgodnie z zaproponowaną zmianą art. 19 ust. 1 pkt 4 (art. 1 pkt 3 projektu) wydawanie decyzji, o których mowa w art. 11c, należy do zakresu działania okręgowego inspektora pracy. Jednocześnie dokonano zmiany art. 33 ust. 1 pkt 1 (art. 1 pkt 5 projektu) przypisując wydawanie decyzji, o których mowa w art. 11c, do kompetencji inspektora pracy. Konieczne jest zatem jednoznaczne wskazanie organu właściwego do wydawania przedmiotowej decyzji. Zaznaczyć przy tym należy, iż stosownie do art. 22 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy kontrole przeprowadzają inspektorzy pracy i w naszej ocenie właśnie organ prowadzący czynności kontrolne powinien wydawać te decyzje.
- 6) Wydaje się, iż zbędna jest proponowana zmiana art. 24 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 1 pkt 4 projektu). Projektowana decyzja byłaby wydawana w wyniku kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, nie ma więc potrzeby dodatkowo przywoływania tego środka prawnego.

Pomimo zgłoszonych uwag pragnę podkreślić, że cele projektu pokrywają się w wnioskami zgłaszanymi przez Państwową Inspekcję Pracy. Niemniej jednak skuteczne działanie inspekcji pracy wymaga kompleksowego uporządkowania kwestii związanych z działalnością kontrolną, a na pewno wzmocnienia uprawnień kontrolnych inspektorów pracy. Nowelizacja ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy powinna zatem uwzględniać szersze spectrum zagadnień, niż zaproponowane w projekcie ustawy.

Z poważaniem,

Katarzyna Łażewska-Hrycko

Główny Inspektor Pracy

/-podpisano elektronicznie/