



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Do druku nr 1134

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 19 maja 2021 r.

BSA I/III-021-148/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.175.281.21

Data wpływu 21.05.2021r.

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Małgorzata Małowska

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 kwietnia 2021 r., SPS-WP.020.121.5.2021, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 154 ze zm.) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*.

z poważaniem

Dr hab. Małgorzata Małowska

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.121.12.2021

Data wpływu 24.05.2021r.



BSA I/III-021-148/21

OPINIA

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 1134)

Zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 154 ze zm.) Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego. Realizując przedmiotową kompetencję, Sąd Najwyższy w związku z treścią pisma Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 22 kwietnia 2021 r., SPS-WP.020.121.5.2021, przedstawia następujące uwagi dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 1134).

I. Uwagi szczegółowe odnośnie do art. 1 projektu

1. W ramach art. 1 opiniowanego projektu proponuje się wprowadzenie 6 zmian legislacyjnych do ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (jednolity tekst Dz.U. z 2019 r. poz. 1251; dalej jako „ustawa o PIP”). Projekt zakłada przyznanie właściwym organom Państwowej Inspekcji Pracy dodatkowej kompetencji, której treścią ma być wyposażenie okręgowego inspektora pracy w uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych o ustaleniu istnienia stosunku pracy w razie stwierdzenia przez ten organ, że stosunek prawny łączący strony – wbrew zawartej między nimi umowie – posiada cechy stosunku pracy.

Przedmiotowa decyzja ma być wydawana w formie pisemnej i powinna zawierać m.in. oznaczenie pracodawcy i pracownika, wskazanie rodzaju umowy o pracę, datę nawiązania stosunku pracy, a także określenie warunków pracy i płacy, w tym rodzaju i miejsca wykonywania pracy, wymiaru czasu pracy oraz wynagrodzenia za pracę ze wskazaniem składników wynagrodzenia. Zgodnie z założeniami projektodawcy, decyzja będzie doręczana obu stronom stosunku pracy, przy czym ma być ona natychmiast wykonalna. Od decyzji pracodawca będzie mógł wnieść odwołanie do sądu rejonowego-sądu pracy, przy czym wniesienie odwołania nie wstrzyma wykonania decyzji. Decyzja ustalająca istnienie stosunku pracy, wydawana przez inspektora pracy, ma - w swoim założeniu - wywoływać skutki analogiczne z tymi, jakie wywołuje zawarcie umowy o pracę.

Wysokość wynagrodzenia za pracę ustalonego w decyzji, po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne finansowanych ze środków ubezpieczonego, składki na ubezpieczenie

zdrowotne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, nie może być niższa niż wysokość „wynikającego z dotychczasowej umowy wynagrodzenia tego pracownika po potrąceniu składek na ubezpieczenia społeczne finansowanych ze środków ubezpieczonego, składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych”.

Uzasadnieniem dla powyższego zamierzenia legislacyjnego jest powołanie się na okoliczność, że przysługujące *de lege lata* inspektorowi pracy uprawnienie do wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy jest instrumentem „niewystarczającym” do prowadzenia przez Państwową Inspekcję Pracy skutecznej walki z naruszeniami przepisów prawa pracy, jakich dopuszczają się pracodawcy w zakresie doboru formy zatrudnienia. W ocenie projektodawcy, proponowane zmiany normatywne są konieczne, bo sprawy inicjowane pozwami o ustalenie istnienia stosunku pracy „trwają zbyt długo”.

2. Nie negując kompetencji ustawodawcy do kształtowania regulacji z zakresu prawa pracy w sposób pozwalający na eliminację niestandardowych form zatrudnienia, a w szczególności zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych, mimo wystąpienia przesłanek ujętych w art. 22 § 1 k.p. – konieczne jest przedstawienie uwag w przedmiocie wyposażenia inspektorów pracy w ustawową kompetencję do jednostronnego i władczego kształtowania treści stosunku pracy. Przedmiotowy mechanizm nie jest instrumentem adekwatnym do osiągnięcia celu obranego przez projektodawcę, którym ma być „skuteczne egzekwowanie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi”. Warto w tym kontekście zauważyć, że stosunek pracy ze swej natury jest relacją społeczną normowaną regulacjami o charakterze prywatnoprawnym. Prawdółowość ta znajduje potwierdzenie w art. 11 k.p., zgodnie z którym nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Jeżeli art. 1 projektowanej regulacji wszedłby w życie w takiej treści, jaką przedłożono Sądowi Najwyższemu do zaopiniowania, to może powstać wątpliwość w przedmiocie dalszego znaczenia dla sposobu kształtowania stosunków zatrudnieniowych dyrektywy swobody nawiązywania stosunku pracy, wyrażonej w art. 11 k.p.

Powyższe spostrzeżenie wynika z faktu, że okręgowy inspektor pracy w ramach nowej kompetencji będzie mógł w sposób samodzielny i władczy, przez wydanie decyzji administracyjnej, a więc przy wykorzystaniu instrumentarium typowego dla stosunków publicznoprawnych, kształtować treść stosunku prawnego, który w swoim założeniu jest regulowany normami prawa prywatnego. Należy dostrzec, że skoro decyzja wydawana przez inspektora pracy w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy powinna w sposób drobiazgowy określać poszczególne elementy stosunku pracy, w tym warunki pracy i płacy, to w gruncie rzeczy będzie ona nosiła znamiona czynności urzędowej o charakterze konstytutywnym (prawokształtującym), a nie deklaratoryjnym.

W powyższym kontekście wymaga ponadto odnotowania, że *de lege lata* „rolą inspektora pracy nie jest wpływanie na kształt zindywidualizowanych postanowień umownych” a inspektor pracy jest organem pozbawionym *ex lege* uprawnienia do występowania z roszczeniami o ustalenie treści umownego stosunku pracy albo sposobu zakończenia umowy o pracę (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2020 r., III PZP 1/20; OSNP 2021 nr 1, poz. 1). Wynika to z założenia, zgodnie z którym w płaszczyźnie procesowej podstawowym zadaniem inspektora pracy jest wspieranie pracowników, którzy na drodze sądowej domagają się od pracodawcy realizacji uprawnień przysługujących im ze stosunku pracy. Opiniowany projekt oparty jest na założeniu

odmiennym niż obecnie przyjęte. Odstąpienie od niego, a w konsekwencji obrany przez projektodawcę sposób uporządkowania rynku pracy, wymagałby uwzględnienia stanowiska stron Rady Dialogu Społecznego. Kwestia nie poddaje się jednoznacznej ocenie.

3. W kontekście proponowanych zmian legislacyjnych istotne wątpliwości jurystyczne wynikają m.in. z faktu, że decyzja okręgowego inspektora pracy ma podlegać natychmiastowemu wykonaniu, a prawo do jej zaskarżenia odwołaniem do sądu powszechnego przysługuje wyłącznie pracodawcy. Taka konstrukcja może stwarzać istotne problemy natury praktycznej, zwłaszcza w odniesieniu do skutków normatywnych, jakie nieprawomocna, choć natychmiast wykonalna, decyzja okręgowego inspektora pracy ustalająca istnienie stosunku pracy i wskazująca jego poszczególne elementy konstrukcyjne, może wywoływać w płaszczyźnie prawa ubezpieczeń społecznych. Skoro bowiem w myśl projektowanego art. 34 ust. 2c *in princ.* ustawy o PIP „decyzja (...) wywołuje skutki takie jak wynikające z zawarcia umowy o pracę”, to jej wydanie powinno skutkować niezwłocznym przystąpieniem pracodawcy - działającego w charakterze płatnika składek - do realizacji szeregu obowiązków, jakie ciąży na nim z mocy przepisów ustawowych określających sposób funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Istotną okolicznością w tej płaszczyźnie jest jednak, że rozstrzygnięcie zawarte w decyzji okręgowego inspektora pracy, nawet w razie jej uprawomocnienia się, wcale nie będzie wiązało organu rentowego odnośnie do kwestii podlegania pracowniczemu tytułowi ubezpieczeń społecznych przez osobę określoną przez okręgowego inspektora pracy jako „pracownik”.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.) wyłączna kompetencja do wydawania decyzji w zakresie indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych; ustalania płatnika składek; przebiegu ubezpieczeń; ustalania wymiaru składek i ich poboru; a także umarzania należności z tytułu składek przysługuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Gdyby zatem projektowane rozwiązania normatywne weszły w życie w takim kształcie, jaki zaproponowano w art. 1 projektu, to mogłoby się okazać, że mimo wydania decyzji inspektora pracy ustalającej istnienie skonkretyzowanego stosunku pracy, organ rentowy – przeprowadziwszy we własnym zakresie autonomiczne postępowanie w przedmiocie ustalenia podlegania (niepodlegania) ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia – dojdzie do przekonania, że stosunek prawny, który został uprzednio uznany przez inspektora pracy za stosunek pracy, wcale nie uzasadnia objęcia „pracownika” obowiązkiem ubezpieczeń społecznych z racji wykonywania zatrudnienia pracowniczego.

4. Warto także odnotować, że osoba wskazana w decyzji inspektora pracy jako „pracownik” niekoniecznie musi zgadzać się z rozstrzygnięciem tam zawartym. W zależności od okoliczności konkretnego przypadku „pracownik” może zarówno podważać samo uznanie przez inspektora pracy określonego stosunku prawnego jako stosunku pracy, jak również kwestionować poszczególne elementy tego stosunku, wymienione w projektowanym art. 34 ust. 2a ustawy o PIP. Z tej przyczyny nie można zatem wykluczyć sytuacji, że stanowcze rozstrzygnięcie, ujęte w ramach decyzji administracyjnej wydanej przez inspektora pracy, nie będzie spełniało oczekiwań ani pracodawcy, ani pracownika. W tej sytuacji pozbawienie pracownika prawa do zakwestionowania decyzji okręgowego inspektora pracy w postępowaniu sądowym (art. 34 ust. 5a ustawy o PIP

odczytywany *a contrario*) – nie może być ocenione inaczej, niż jako przykład naruszenia zasady równego traktowania stron postępowania administracyjnego, prowadzonego przed okręgowym inspektorem pracy w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy.

5. Za wprowadzeniem opiniowanych rozwiązań nie przemawia argument odwołujący się do czasu trwania postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy. Wprawdzie ewentualna przewlekłość postępowań sądowych wszczynanych z inicjatywy okręgowych inspektorów pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy, powinna być eliminowana jako zjawisko wysoce niepożądane z punktu widzenia prawidłowej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, niemniej należy rozważyć jej usunięcie przy wykorzystaniu innych, niż decyzja okręgowego inspektora pracy, aktualnie dostępnych środków ochrony prawnej, umożliwiających sprawne prowadzenie postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy. Wyposażenie inspektorów pracy w kompetencję do wydawania decyzji w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy nie musi, jak przyjmuje projektodawca, stanowić skutecznego instrumentu walki z przewlekłością postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy, ponieważ wniesienie odwołania od decyzji inspektora pracy, realizowane w trybie przewidzianym w art. 34 ust. 5a ustawy o PIP, spowoduje wszczęcie kolejnego postępowania cywilnego przed sądem pracy. Paradoksalnie może zatem okazać się, że postępowanie prowadzone w przyszłości w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy - wbrew oczekiwaniom projektodawcy - zamiast jego skrócenia w porównaniu do obecnego stanu prawnego, ulegnie wydłużeniu, a to dlatego, że w sądowym postępowaniu odwoławczym wystąpi konieczność prowadzenia czynności dowodowych na okoliczność ustalenia, czy rozstrzygnięcie o treści zamieszczonej w decyzji okręgowego inspektora pracy, zostało rzeczywiście oparte na właściwej podstawie faktycznej.

6. W świetle dotychczasowych uwag celowe jest rozważenie potrzeby prowadzenia dalszych prac legislacyjnych nad projektem. Dostrzegając potrzebę uporządkowania regulacji rynku pracy, których jednym z elementów może być dążenie do usunięcia umów cywilnoprawnych jako alternatywy wobec stosunku pracy, nie wydaje się aby opiniowane rozwiązanie było adekwatne do celu zamierzonego przez projektodawcę.

II. Uwagi szczegółowe odnośnie do art. 2 projektu

1. Nadając inspektorom pracy uprawnienie do ustalania istnienia stosunku pracy w drodze decyzji, projektodawca zakłada powierzenie rozpoznawania odwołań od tych decyzji sądom powszechnym w postępowaniu cywilnym. Konsekwencją tego jest projektowana nowelizacja ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575, 1578 i 1747 oraz z 2021 r., poz. 11; dalej jako: „k.p.c.”). Projekt zmierza do uregulowania w ramach przepisów postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy nowego postępowania w sprawie z odwołania od decyzji inspektora pracy (projektowany art. 477^{7b} k.p.c.), powierzenia tych spraw do właściwości sądu rejonowego, w którego obszarze praca jest, była lub miała być wykonywana (projektowany art. 461 § 2a k.p.c.) oraz przyznania inspektorowi pracy statusu strony w nowym postępowaniu (projektowany art. 63¹ § 2 k.p.c.).

2. Umieszczenie postępowania w sprawie z odwołania od decyzji inspektora pracy w ramach postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy nasuwa wątpliwości. *De lege lata* w tym postępowaniu odrębnym są rozpoznawane sprawy cywilne w znaczeniu materialnym

(art. 476 § 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c.). Projekt zakłada, że w ramach tego postępowania będą rozpoznawane także sprawy, których podłożem jest co prawda stosunek pracy, lecz ustalony władczo – w drodze decyzji administracyjnej – przez inspektora pracy. W tym aspekcie projektowana regulacja bliższa jest postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, na których jest *notabene* wzorowana. Uregulowanie w ramach jednego postępowania odrębnego zarówno spraw cywilnych w znaczeniu materialnym (art. 476 § 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c.), jak i formalnym (projektowana regulacja) nie jest konstrukcyjnie prawidłowe. Zbyt wiele różnic występuje między postępowaniem w sprawach z zakresu prawa pracy wszczynanych pozwem oraz inicjowanych odwołaniem od decyzji inspektora pracy. W praktyce będzie więc powstawać wątpliwość, czy przepisy tego postępowania odrębnego, poprzedzające projektowany art. 477^{7a} k.p.c., mogą być stosowane w postępowaniu w sprawie z odwołania od decyzji inspektora pracy. Chociaż takie stanowisko wydaje się trudne do zaakceptowania, to mając na uwadze odmienny charakter tych spraw, uniknięcie tych wątpliwości byłoby obiektywnie możliwe dopiero w następstwie wyodrębnienia projektowanego postępowania z dotychczasowego postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy.

3. W powyższym kontekście należy odnotować, że projekt nie zakłada zmiany dotychczasowej definicji pojęcia sprawy z zakresu prawa pracy (art. 476 § 1 k.p.c.). Lektura uzasadnienia projektu nie pozwala stwierdzić, czy w ocenie projektodawcy nowe postępowanie ma mieścić się w pojęciu sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy (art. 476 § 1¹ k.p.c.). Możliwość takiej kwalifikacji wydaje się wyłączona, gdy wziąć pod uwagę, że przedmiotem projektowanej kategorii sprawy jest odwołanie od decyzji inspektora pracy, a więc decyzji administracyjnej, której rozpoznanie w postępowaniu cywilnym wynika z przepisu prawa (projektowany art. 34 ust. 5a ustawy o PiP), a nie stosunku prawnego łączącego strony postępowania. Uzasadnia to rozważenie zmiany także art. 476 § 1 k.p.c. przez wyodrębnienie nowej kategorii spraw.

4. Projektowana regulacja jest wzorowana na postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które także jest wszczynane odwołaniem od decyzji administracyjnej. Projekt powtarza, z pewnymi modyfikacjami, przepisy art. 477⁸-477^{14a} k.p.c. Niezależnie od zastrzeżeń, które wywołuje zastosowana technika legislacyjna, należy dostrzec, że z przyjętą konstrukcją postępowania niespójna jest zmiana art. 63¹ § 2 k.p.c. Po dodaniu tego przepisu powstaje bowiem wątpliwość, czy do inspektora pracy występującego w sprawach, które zostały tam wymienione należy stosować przepisy o prokuratorze (art. 63² k.p.c.), skoro inspektor pracy ma występować wyłącznie w charakterze strony pozwanej, podobnie jak organy rentowe w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych. Konstrukcji projektowanego postępowania lepiej odpowiadałoby przyznanie inspektorom pracy zdolności sądowej, podobnie jak miało to miejsce w wypadku wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Niejasne są ponadto przyczyny wyłączenia stosowania do zainteresowanego art. 174 § 1 k.p.c. (projektowany art. art. 477^{7b} § 8 *in fine* k.p.c.), skoro zainteresowany nie jest stroną tego postępowania (art. 477^{7b} § 7 k.p.c. *a contrario*).

5. Poważne wątpliwości nasuwa pozbawienie jednej ze stron stosunku pracy ustalanego decyzją inspektora pracy możliwości zaskarżenia tej decyzji do sądu powszechnego. Z

projektowanego art. 34 ust. 5a ustawy o PiP wynika, że odwołanie przysługuje wyłącznie pracodawcy. Pracownik może wziąć udział dopiero w postępowaniu sądowym, którego wszczęcie zależy od wniesienia odwołania przez pracodawcę, jako zainteresowany (projektowany art. 477^{7b} § 8 k.p.c.). Uzasadnienie opiniowanego projektu nie wyjaśnia przyczyn ograniczenia pracownikowi prawa do sądowej kontroli decyzji inspektora pracy. Mając na uwadze, że decyzja inspektora obejmuje nie tylko ustalenie istnienia stosunku pracy, lecz także jego treść, w tym warunki pracy i płacy (projektowany art. 34 ust. 2a ustawy o PiP), nie wydaje się właściwym pozostawienie jedynie pracodawcy możliwości odwołania się od tej decyzji. Nie w każdym bowiem wypadku ustalenie istnienia stosunku pracy, jak i jego treści, musi być jednoznacznie korzystne dla pracownika. Uzasadnia to przyznanie pracownikowi większej podmiotowości w projektowanej regulacji.

6. Odnótowania wymaga ponadto, że do projektowanej kategorii spraw mogą nie znaleźć zastosowania przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE OJ L 351 z 2012 r.; dalej jako: „rozporządzenie nr 1215/2012”). Wydaje się bowiem, że projektowana kategoria spraw z odwołania od decyzji inspektora pracy nie stanowi sprawy cywilnej i handlowej w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012, ponieważ istnienie i treść stosunku pracy są kształtowane przez organ państwa (inspektora pracy) wykonujący władztwo publiczne. Będzie to w konsekwencji oznaczało, że orzeczenia sądów polskich wydane w tym postępowaniu mogą nie podlegać uznaniu i wykonywaniu w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia nr 1215/2012.