

Ekspertyza prawna

w przedmiocie

oceny ustawy z dnia 11.03.2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (ustawa o PIP) oraz niektórych innych ustaw

Autorzy:

prof. dr hab. Renata Babińska-Górecka, profesor, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. Aleksander Cieśliński, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego

dr hab. Radosław Strugała, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego

dr hab. Marcin Wiącek, profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, październik 2026 r.

Źródła prawa:

1.	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)	Konstytucja RP
2.	Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)	KC
3.	Ustawa z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)	KP
4.	Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.)	KPC
5.	Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)	KPA
6.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 ze zm.)	KZ
7.	ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm., dalej: ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r.)	Ustawa o PIP
8.	Ustawa z 11.3. 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 473)	Opiniowana regulacja
9.	Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)	EKPC
10.	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202, poz. 47 z 7.6.2016 r.)	TFUE
11.	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/2831 z 23.10.2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform (Dz. Urz. UE L 2024/2831)	Dyrektywa Platformowa
12.	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20.6.2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (PE/43/2019/REV/1) (Dz. Urz. UE L 186 z 11.7.2019 r.)	Dyrektywa o Transparencji
13.	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r.)	Karta Praw Podstawowych
14.	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.2.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17)	Rozporządzenie
15.	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016 r.)	TUE

Spis treści:

I.	Kontekst systemowy i treść opiniowanej regulacji	4
1)	Zmiana modelu weryfikacji prawnej formy zatrudnienia według opiniowanych przepisów	4
2)	Swoboda wyboru formy prawnej świadczenia pracy	8
3)	Nieuzasadnione ograniczenie zasady swobody wyboru prawnej formy świadczenia pracy jako faktyczny skutek opiniowanej regulacji	16
4)	Umowa o pracę (stosunek pracy) a zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej – kryteria rozróżnienia	29
5)	Ograniczenie możliwości prawidłowego ustalenia istnienia stosunku pracy z zastosowaniem metody typologicznej w świetle opiniowanej regulacji	44
6)	Stosunek pracy jako rodzaj stosunku prywatnoprawnego i charakterystyka cywilnoprawnej metody regulacji jako sposobu kształtowania stosunków prawa prywatnego	51
7)	Nieuzasadnione ograniczenie przez opiniowane przepisy autonomii podmiotów prawa prywatnego	56
II.	Analiza zgodności opiniowanej regulacji z Konstytucją RP	76
1)	Podstawowe założenia	76
2)	Ocena kompetencji OIP do stwierdzenia istnienia stosunku pracy	80
3)	Ocena zmian w Kodeksie postępowania cywilnego	105
4)	Ocena przepisów przejściowych	134
III.	Analiza opiniowanej regulacji pod względem zgodności z prawem unijnym	142
1)	Uzasadnienie potrzeby analizy (unijny kontekst normatywny opiniowanej regulacji)	142
2)	Unijny model zatrudnienia (równowaga celów socjalnych i rynkowych)	146
3)	Zastosowanie unijnych zasad ogólnych i praw podstawowych w odniesieniu do opiniowanej regulacji	151
4)	Ocena opiniowanej regulacji w świetle zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej	164
5)	Ocena opiniowanej regulacji w świetle praw podstawowych	178
IV.	Główne tezy	191

I. Kontekst systemowy i treść opiniowanej regulacji

1) Zmiana modelu weryfikacji prawnej formy zatrudnienia według opiniowanych przepisów

1.1. Wprowadzone ustawą z 11.03.2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) oraz niektórych innych ustaw **przepisy przyznają Okręgowemu Inspektorowi Pracy (OIP) kompetencję do stwierdzenia, w drodze decyzji administracyjnej, istnienia stosunku pracy, jeśli w toku kontroli ujawniono naruszenie prawa pracy polegające m.in. na zawarciu umowy cywilnoprawnej z osobą, która świadczy pracę w warunkach uzasadniających w świetle art. 22 § 1 KP, zawarcie z nią umowy o pracę** (zob. art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP). Zgodnie z art. 34 ust. 2b znowelizowanej ustawy o PIP, decyzja OIP rozstrzyga o stronach i rodzaju umowy o pracę, dacie zawarcia umowy, rodzaju pracy i miejscu jej wykonywania, wymiarze czasu pracy oraz o wysokości wynagrodzenia za pracę. Według art. 34 ust. 2f ustawy o PIP, datą zawarcia umowy o pracę jest data wydania decyzji przez OIP na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP.

Odwołania od takiej decyzji Okręgowych Inspektorów Pracy rozpoznawane będą - w świetle opiniowanych przepisów w postępowaniu toczącym się przed sądem powszechnym - sądem pracy. W konsekwencji omawianej nowelizacji, do KPC dodano zespół przepisów regulujących postępowanie odrębne toczące się na skutek zaskarżenia niektórych aktów administracyjnych organów Państwowej Inspekcji Pracy, w tym - odwołania od decyzji OIP w przedmiocie stwierdzenia istnienia stosunku pracy (art. 477^{7b} - 477^{7j} KPC).

1.2. **Opiniowane zmiany prawne przebudowują w bardzo znaczący sposób model weryfikacji prawnych form zatrudnienia.** W istotnych z punktu widzenia przedmiotu niniejszej opinii stanach faktycznych, w których podstawą zatrudnienia rzeczywiście pozostawała umowa cywilnoprawna (najczęściej umowa o świadczenie usług, do której na podstawie art. 750 KC stosuje się przepisy o zleceniu), narzędziem takiej weryfikacji było dotąd powództwo o ustalenie stosunku pracy (art. 189 KPC). Powództwo takie inicjuje

postępowanie przed sądem powszechnym. Przedmiotem postępowania jest zaś weryfikacja, czy relacja prawna łącząca osobę zatrudnioną i podmiot, na rzecz którego wykonywana jest praca ma w istocie charakter stosunku cywilnoprawnego (co sugeruje rodzaj umowy zawartej przez zatrudnionego oraz zatrudniającego) czy stanowi jednak stosunek pracy. W przypadku stwierdzenia, że dana relacja zatrudnienia nosi znamiona stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 § 1 KP, sąd ustalał w sentencji wyroku istnienie stosunku pracy między stronami relacji zatrudnienia. Legitymacja do wytoczenia omawianego powództwa przysługuje samym stronom stosunku zatrudnienia jako osobom mającym interes prawny w ustaleniu stosunku pracy. Z punktu widzenia potrzeb praktyki oznacza to, że przysługuje ona domniemanemu pracownikowi. Szczególną legitymację do wytaczania powództw na rzecz tego ostatniego ustawodawca przyznał także PIP (art. 63¹ KPC). Rozwiązanie to jest kompatybilne z art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy o PIP. Zgodnie ze znowelizowaną treścią tego przepisu, do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy wnoszenie powództwa na rzecz obywateli w sprawach o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy, a także wstępowanie, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium.

W modelu wynikającym z opiniowanych przepisów rozstrzygnięcie sądu może zostać zastąpione decyzją administracyjną, w treści której OIP stwierdza istnienie stosunku pracy. Badanie, czy określona relacja zatrudnienia stanowi stosunek pracy podjęte zostaje przez sąd powszechny dopiero na etapie odwołania od decyzji OIP, jeśli odwołanie (ograniczone terminem prekluzyjnym) w konkretnym przypadku w ogóle zostanie skutecznie wniesione. **Przy takim modelu decyzja administracyjna OIP - choć formalnie deklaratoryjna (stwierdzająca istnienie stosunku pracy) - *de facto* kreować będzie „istnienie w sferze prawnej” stosunków pracy nienawiązanych przez same strony w drodze umowy o pracę. Co więcej, w modelu tym nie jest wykluczone zaistnienie takich stanów faktycznych, w których „wykreowany” w ten sposób przez OIP stosunek pracy będzie miał treść nieodpowiadającą zupełnie ani rzeczywistej woli stron, ani treści, jaką nadalby mu sąd powszechny, gdyby przyszło mu orzekać w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy. Wreszcie dochodzić może także do „kreowania” stosunków pracy w stanach faktycznych, w których nie tylko strony nie miały zamiaru takiego stosunku prawnego nawiązać, ale i sąd powszechny, orzekając w przedmiocie jego ustalenia oddaliłby powództwo, uznając stosunek zatrudnienia łączący strony za stosunek cywilnoprawny. Do sytuacji takich może z pewnością dochodzić w przypadku niezłożenia odwołania od decyzji PIP w określonym w art. 477^{7b} § 1 terminie prekluzyjnym. Mogą one mieć jednak miejsce**

także w razie wniesienia skutecznego odwołania. **Nie wynikają one przy tym z odmienności ocen poszczególnych stanów faktycznych dokonywanych przez konkretne osoby będące piastunami organu administracji (OIP) czy sędziami orzekającymi w sądzie pracy, ale z systemowych różnic w zakresie kryteriów ustalania treści stosunku pracy.** Zgodnie z art. 34 ust. 2e ustawy o PiP, przy wydaniu decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy uwzględnia się stan faktyczny istniejący w czasie kontroli – od dnia jej rozpoczęcia. Jednocześnie art. 34 ust. 2e przewiduje, że w przypadkach, gdy zgromadzony przez OIP materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie: rodzaju umowy o pracę, miejsca wykonywania pracy, wymiaru czasu pracy lub wysokości wynagrodzenia za pracę, w decyzji wskazuje się odpowiednio: umowę na czas nieokreślony, siedzibę pracodawcy, pełny wymiar czasu pracy; minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Do dyspozycji OIP zostały więc oddane narzędzia prawne umożliwiające ustalenie stosunku pracy, a w konsekwencji nadanie temu stosunkowi określonej treści w zakresie rodzaju umowy o pracę, wymiary czasu pracy czy wysokości wynagrodzenia, która zupełnie abstrahować może od rzeczywistego stanu faktycznego, którego w danej sprawie w ogóle nie ustalono.

Sąd powszechny rozpatrujący powództwo o ustalenie stosunku pracy na podstawie art. 189 KPC nie dysponuje analogicznymi narzędziami. **Nie ulega wątpliwości, że sąd nie ma prawnej możliwości ustalenia istnienia stosunku pracy bez wykazania w procesie (za pomocą rzeczywiście włączonych do materiału dowodowego), i ocenionych w świetle art. 232 KPC jako wiarygodne, dowodów na obecność w danej relacji zatrudnienia elementów, które OIP może określić w decyzji na podstawie art. 34 ust. 2e ustawy o PIP w oderwaniu od okoliczności faktycznych.** Nieustalenie tych elementów w postępowaniu dowodowym prowadzonym w ramach postępowania o ustalenie stosunku pracy skutkować musi oddaleniem powództwa. W wypowiedziach judykatury jako oczywiste traktuje się stwierdzenie, że ustalenie istnienia stosunku pracy wymaga ustalenia przedmiotowo istotnych elementów czynności prawnej konstytuującej stosunek pracy, takich jak rodzaj pracy, miejsce pracy, wynagrodzenie i wymiar czasu pracy¹. Równie oczywiste jest, że ciężar dowodu wykazania tych elementów spoczywa na powodzie żądającym ustalenia

¹ Postanowienie SN z 24.9.2015 r., I PK 156/15, Legalis; wyrok SN z 24.6.2015 r., III PK 139/14, Legalis. Zob. też M. Gersdorf, Nowe trendy gospodarcze a reguła domniemania zawarcia umowy o pracę, *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica* 88/2019, s. 39.

stosunku pracy (art. 6 KC w zw. z art. 300 KP)². Konsekwencją nieuczynienia zadość ciężarowi dowodu przez powoda jest oddalenie powództwa (art. 6 KC) - nie dochodzi więc do ustalenia istnienia stosunku pracy przez sąd. Sąd powszechny nie ma więc możliwości ustalenia stosunku pracy w tych przypadkach, gdzie nie doszło do wykazania w postępowaniu dowodowym faktu dokonania przez strony stosunku zatrudnienia uzgodnień w przedmiocie świadczenia pracy za wynagrodzeniem w określonej wysokości, w określonym miejscu itd. Uzgodnienia te nie zawsze muszą być odzwierciedlone w samej treści umowy i mogą być zrekonstruowane w oparciu o praktykę jej wykonywania (art. 65 KC w zw. z art. 300 KP). Nie ulega jednak wątpliwości, że ich niewykazanie stoi na przeszkodzie ustaleniu stosunku pracy przez sąd. Tymczasem art. 34 ust. 2e ustawy o PIP pozwala OIP wydającemu decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy abstrahować od faktu istnienia takich uzgodnień stron. Wobec niejednoznaczności opiniowanej ustawy nie jest też jasne, na ile wykorzystywane dotąd przez sądy kryteria uznawane w orzecznictwie za przesądzające o istnieniu stosunku pracy są w ogóle wiążące w świetle tej ustawy dla OIP wydającego decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy (zob. cz. I pkt. oraz cz. II pkt. niniejszej opinii). Z kolei treść regulacji odnoszącej się do procesu gromadzenia i oceny dowodów w postępowaniu poprzedzającym wydanie tej decyzji oraz kontekstu normatywnego samych przepisów dotyczących postępowania dowodowego toczącego się przed sądem powszechnym na skutek odwołania od decyzji OIP każe sądzić, że w szeregu przypadków, do których opiniowane przepisy znajdują zastosowanie sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji nie będzie sięgał do wypracowanych dotąd w orzecznictwie kryteriów ustalania stosunku pracy, dzieląc w istocie ustalenia faktyczne i prawne będące podstawą zaskarżonej decyzji OIP (zob. cz. II pkt. 2.3.4. oraz 3.2.). Z tego punktu widzenia omawiana w tym miejscu decyzja OIP, choć formalnie pozostaje decyzją deklaratoryjną (stwierdzającą jedynie istnienie stosunku pracy), uzyskiwać będzie faktycznie charakter decyzji konstytutywnej – kreującej stosunek pracy w stanach faktycznych, w których ani strony nie miały woli nawiązania stosunku pracy, ani sąd powszechny orzekający na podstawie art. 189 KPC nie ustaliłby istnienia takiego stosunku prawnego (zob. też cz. II pkt 2.3.2 niniejszej opinii)

Omówione właśnie rozwiązanie polegające na przyznaniu OIP kompetencji do stwierdzania (wykreowania) stosunku pracy decyzją administracyjną znacznie różni się więc od modelu weryfikacji prawnych form zatrudniania w drodze powództwa o

² Tak SN w wyroku z 8.2.2017 r., I PK 72/16, Legalis; postanowienie SN z 24.9.2015 r., I PK 156/15, Legalis; wyrok SN z 24.6.2015 r., III PK 139/14, Legalis.

ustalenie stosunku pracy, w tym powództwa wytaczanego przez PIP. W intencji projektodawców czynienie użytku z nowej kompetencji OIP ma być skuteczniejszą niż wytaczanie przez inspektorów pracy na podstawie art. 189 KPC powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz konkretnej osoby, metodą usuwania nieprawidłowości polegających na nieuprawnionym zastępowaniu umów o pracę umową cywilnoprawną. Znamienne jest przy tym to, że środek w postaci możliwości wytaczania tego rodzaju powództw - choć przesunięty z obszaru kompetencji Inspektorów Pracy do obszaru kompetencji Okręgowych Inspektorów Pracy – jest nadal obecny w systemie narzędzi, które mogą być uruchamiane w toku kontroli PIP. Projektodawcy przyjmują, że powództwa takie wytaczane będą przede wszystkim wówczas, gdy zajdzie konieczność ustalenia istnienia stosunku pracy za okres wcześniejszy niż ten, który może zostać objęty decyzją. Ta co do zasady wywiera bowiem skutki wyłącznie na przyszłość. Zgodnie z literą ustawy, decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy oraz wytoczenie powództwa o stwierdzenie jego istnienia stanowią równorzędne środki kontrolne, a wybór jednego z nich jest suwerenną decyzją okręgowego inspektora pracy. **Taki stan prawny może prowadzić do powstawania niepewności sytuacji prawnej jednostek powstającej na styku obu modeli weryfikacji formy prawnej zatrudniania i rodzić wątpliwości co do jego zgodności z art. 2 i 32 Konstytucji RP (zob. cz. II pkt. 2.3.3. niniejszej opinii).**

2) Swoboda wyboru formy prawnej świadczenia pracy

2.1. Opiniowane zmiany prawne, wprowadzając do systemu prawnego nowy model weryfikacji prawnych form zatrudnienia, będą oddziaływać na sytuację prawną stron świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (zwłaszcza umów o świadczenie usług, do których na podstawie art. 750 KC stosuje się przepisy o zleceniu). Zakładana przez projektodawców zwiększona - w porównaniu z dostępnymi dotychczas narzędziami prawnymi - skuteczność tej weryfikacji oznacza **potencjalny wzrost przypadków, w których będzie dochodzić do tzw. re kwalifikacji umów będących podstawą świadczenia pracy. Zabieg ten polega na wiążącym prawnie przesądzeniu w odpowiednim postępowaniu, że konkretna umowa cywilnoprawna będąca podstawą świadczenia pracy jest umową o pracę i stanowi źródło nie stosunku cywilnoprawnego, ale stosunku pracy między jej stronami.**

Rekwalifikacja umowy będącej podstawą zatrudnienia nie może być zabiegiem arbitralnym. W obecnych uwarunkowaniach prawnych nie ma żadnych wątpliwości, że wybór prawnej formy zatrudnienia pozostawiony jest swobodzie stron relacji prawnej, w ramach której świadczona jest praca. *De lege lata w prawie polskim nie obowiązuje ani nakaz zatrudniania wyłącznie na podstawie umowy o pracę, ani fikcja prawna czy domniemanie przyjęcia przez konkretne strony takiej właśnie formy zatrudnienia.* Nie obowiązuje również zakaz zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych, a ta sama praca może być w sposób legalny wykonywana w obu wskazanych wyżej formach. Strony nawiązujące relację społeczną służącą zatrudnieniu mają więc swobodę wyboru między zatrudnieniem prawnopracowniczym i umową cywilnoprawną, a ta sama praca może być wykonywana w każdej z wymienionych form, stosownie do wyboru dokonanego przez te strony i wynikającej z tego wyboru treści nadanej tworzonemu przez nie stosunkowi prawnemu. Taki pogląd jest jednomyślnie akceptowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych³. Często towarzyszy mu też stwierdzenie, że art. 22 § 1 i 1¹ KP nie może być postrzegany jako przepis wykluczający dopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych (o dzieło, zlecenia lub nienazwanej umowy o świadczenie usług), gdy jest to zgodne z charakterem i celem świadczonej pracy⁴.

W judykaturze i doktrynie pogląd o obowiązywaniu swobody wyboru prawnej formy zatrudnienia dość często uzasadniany jest z odwołaniem się do zasady swobody umów wyrażonej w art. 353¹ KC. Sąd Najwyższy wielokrotnie przyjmował, że art. 353¹ KC skorygowany zasadą uprzywilejowania pracownika, odnosi się także do umowy o pracę, o wyborze podstawy zatrudnienia decyduje więc, zgodnie z nim, przede wszystkim zgodna, autonomiczna wola stron⁵. Wprawdzie przepis art. 353¹ KC znajduje w obrębie prawa pracy

³ Zob. np. wyrok SN z 18.2.1999 r., II UKN 487/98, OSNAPiUS 2000, Nr 8, poz. 323; wyrok SN z 17.2.1998 r., I PKN 532/97, OSNAPiUS Nr 3/1999, poz. 81, MoP Nr 1/2000, s. 36 z glosą W. Cajsela; postanowienie SN z 3.2.2010 r., II PK 297/09, Legalis; wyrok SN z 28.1.1997 r., II UKN 479/97, OSNAPiUS Nr 1/1999, poz. 34; por. wyrok SN z 13.4.2000 r., I PKN 594/99, OSNAPiUS Nr 21/2001, poz. 637; wyrok SN z 9.12.1999 r., I PKN 432/99, OSNAPiUS Nr 9/2001, poz. 310; wyrok SN z 3.06.1998 r., I PKN 170/98, OSNP 1999, nr 11, poz. 369; wyrok SN z 9.12.1999 r., I PKN 432/99, OSNAPiUS 2001/9, poz. 310.

⁴ Wyrok SN z 9.12.1999 r., I PKN 432/99, OSNAPiUS 2001/9, poz. 310; wyrok SN z 11.01.2008 r., I PK 182/07, OSP 2010/3, poz. 25; wyrok SN z 3.06.1998 r., I PKN 170/98, OSNP 1999, nr 11, poz. 369; por. też wyrok SN z 23.09.1998 r., II UKN 229/98, OSNP 1999, nr 19, poz. 627, w którym podkreślono, że przepis art. 22 § 1(1) KP nie stwarza prawnego domniemania zawarcia umowy o pracę.

⁵ Zob. np. wyrok SN z 27.5.2010 r., II PK 354/09, Legalis; zob. też wyrok SN z 22.4.2015 r., II PK 153/14, Legalis, gdzie przyjmując, że „art. 353¹ KC, jakkolwiek skorygowany zasadą uprzywilejowania pracownika, odnosi się także do umowy o pracę”, podkreślił jednocześnie, że „zasada uprzywilejowania nie znaczy jednak rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości na korzyść pracownika”, co oznacza brak podstaw do automatycznego stwierdzania istnienia stosunku pracy z tego tylko powodu, że byłoby to korzystne dla domniemanego pracownika.

zastosowanie nie wprost, lecz jedynie odpowiednio (art. 300 KP), nie zmienia to jednak jego zasadniczej konstrukcji prawnej. Biorąc pod uwagę sposób, w jaki konstrukcję tę charakteryzuje się w nauce prawa cywilnego, należy przyjąć, że w przepisie art. 353¹ KC ustawodawca przyznał podmiotom prawa prywatnego kompetencję normotwórczą. Tę ostatnią rozumie się jako kompetencję do wyrażania za pomocą własnych oświadczeń woli, składających się na umowę (zobowiązaniową), norm postępowania kreujących skuteczne dla stron umowy obowiązki i uprawnienia zabezpieczone przymusem państwowym, a więc mające między stronami umowy moc taką, jak obowiązki i uprawnienia wyznaczone przez normę prawną⁶.

Innymi słowy, wykonywanie kompetencji, jaką jest swoboda umów wyrażona w art. 353¹ KC, polega na kształtowaniu treści stosunku prawnego zobowiązaniowego, czyli na „ułożeniu stosunku prawnego” (uksztaltowaniu składających się na ten stosunek prawny uprawnień i obowiązków) w drodze umowy. Podmioty prawa, zawierając umowę, są więc ograniczone przez wskazane w art. 353¹ KC granice swobody umów, tj. przez naturę stosunku prawnego, ustawę oraz zasady współżycia społecznego, w zakresie ich aktywności będącej „układaniem treści stosunku prawnego”, a dokładniej - układaniem treści zobowiązania. Przez treść stosunku zobowiązaniowego, jak i każdego innego stosunku cywilnoprawnego, należy rozumieć prawa i obowiązki jego stron⁷. W zależności od tej treści - ukształtowanej przez strony umowy w ramach przysługującej im swobody umów - można daną umowę realnie zawartą w obrocie uznać za umowę sprzedaży, umowę o dzieło, umowę zlecenie itp., to jest dokonać jej prawnej kwalifikacji. W zakresie wyrażonej w art. art. 353¹ KC swobody umów nie mieści się ściśle rozumiana swoboda decydowania o prawnej kwalifikacji zawieranej umowy. Precyzyjnie rzecz ujmując, kwalifikacja umowy rozumiana jako przyporządkowanie rzeczywiście zawartej w obrocie umowy do określonego typu umowy jest zabiegiem dokonywanym przez właściwy organ stosujący prawo w oparciu o analizę treści zawartej umowy. Okoliczność, że określona umowa, rzeczywiście zawarta w obrocie zawiera w swojej treści postanowienia odpowiadające tzw. elementom przedmiotowo istotnym umowy sprzedaży (wskazanym w art. 535 KC) prowadzi do zakwalifikowania tej umowy jako umowy

⁶ Zob. np. P. Machnikowski, Swoboda umów według art. 353¹ KC, Warszawa 2005, s. 136 i n.; A. Olejniczak, w: Kidyba, Kodeks cywilny. Komentarz, t. III, Zobowiązania. Część ogólna, Warszawa 2014, s. 30; M. Gutowski, w: Gutowski, Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 2019, art. 353¹, Nb 19; R. Strugała, uwagi do art. 353¹ KC, w: Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz, Warszawa 2022, Nb. 13 i n.; por. jednak uwagi R. Trzaskowskiego, Skutki sprzeczności z prawem umów obligacyjnych, Warszawa 2013, s. 35

⁷ Zob. np. R. Strugała, uwagi do art. 353¹ KC, w: Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz, red. P. Machnikowski, Warszawa 2022, Nb. 28.

sprzedaży. Z kolei stwierdzenie, że treść danej umowy wyczerpuje elementy przedmiotowo istotne umowy o dzieło, prowadzi do zakwalifikowania jej jako umowy o dzieło, itp. **Autonomia decyzyjna stron realizuje się więc na etapie kształtowania treści zawieranej przez nie umowy, sama jej kwalifikacja jako zabieg wtórny wobec kształtowania treści umowy, nie jest zaś objęta zakresem kompetencji przysługującej stronom. Autonomia kształtowania treści umów jest przy tym bardzo szeroka.** W nauce prawa cywilnego nie budzi wątpliwości, że przyjmuje ona postać tzw. wzorca (modelu) kompetencji generalnej, co polega na tym, że w kompetencji stron leży nie tylko kształtowanie za pośrednictwem umowy zobowiązań odpowiadających normatywnie określonym ich typom (zawieranie umów nazwanych), ale i zobowiązań nieodpowiadających żadnemu z ustawowo uregulowanych typów, czyli zawieranie umów nienazwanych. **W doktrynie podkreśla się przy tym, że zapewnienie zgodności przepisów prawa prywatnego z Konstytucją RP wymaga nie tylko samego przyznania podmiotom prawa swobody umów, ale właśnie nadania tej swobodzie wymiaru modelu kompetencji generalnej⁸.** Wobec takiego stwierdzenia, oczywiste jest więc, że kształtując treść zawieranych przez siebie umów, podmioty prawa prywatnego mogą realizować swoje interesy w sposób dowolny w tym sensie, że ustawodawca nie narzuca im konkretnego typu umowy. Jeśli określone interesy stron (pozyskanie danego dobra, usługi itp.) mogą być potencjalnie zrealizowane za pośrednictwem umów różnego typu, strony mogą swobodnie decydować o zawarciu umowy jednego typu (ściślej - o ukształtowaniu treści umowy w sposób uzasadniający kwalifikację ich umowy jako umowy tego typu), choćby powszechniejszą czy bardziej „intuicyjną” praktyką rynkową było zawieranie dla realizacji tego rodzaju interesów umowy zupełnie innego typu. **Innymi słowy, przepisy prawa prywatnego określające poszczególne typy umów zobowiązaniowych (tzw. elementy przedmiotowo istotne określające typy poszczególnych umów nazwanych) nie stanowią same w sobie granicy swobody umów. Nie mogą one być uznane za mieszczące się w zakresie pojęcia ustawy czy natury stosunku prawnego jako pojęć wyznaczających granicę swobody umów w rozumieniu art. 353¹ KC⁹.** Tak samo jest z obowiązywaniem art. 22 § 1 i 1¹ KP, który nie może być postrzegany jako przepis wykluczający dopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych jako stanowiących ramy prawne dla świadczenia pracy. Jednocześnie samo obowiązywanie art. 353¹ KC nie może być uważane za uzasadnienie dla twierdzenia, że przysługująca stronom swoboda wyboru formy

⁸ Zob. np. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 129; P. Machnikowski, *Swoboda umów*, s. 6 i n.

⁹ R. Strugała, uwagi do art. 353¹ KC, Nb. 68.

zatrudnienia obejmuje możliwość dokonania wiążącej organy stosowania prawa swego rodzaju „meta decyzji” w przedmiocie kwalifikacji prawnej danej umowy jako umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej (o dzieło, zlecenia itp.), niezależnie od treści danej umowy i obecności w kształtowanym przez nią stosunku prawnym typowych cech stosunku pracy.

Dominujące w orzecznictwie stanowisko¹⁰ zakłada, że o kwalifikacji danej umowy jako umowy o pracę bądź umowy cywilnoprawnej decydują w pierwszej kolejności czynniki obiektywne w postaci obecności w danej relacji zatrudnienia (przede wszystkim w treści umowy) normatywnie określonych cech stosunku pracy albo stosunku cywilnoprawnego. Jest ono spójne z opisanym wyżej podejściem. Zakłada ono, że swoboda wyboru formy zatrudnienia odnosi się do obszaru kształtowania treści umowy będącej jego podstawą. **Innymi słowy, strony mogą swobodnie kształtować daną umowę decydując, czy jej treść będzie wyznaczać wynikający z niej stosunek prawny w sposób charakterystyczny dla stosunku pracy czy dla stosunku cywilnoprawnego. Sama kwalifikacja prawna – jako zabieg wtórny - pozostaje już jednak rzeczą organu stosującego prawo, z zastrzeżeniem wpływu na nią samych stron w zakresie, w jakim dopuszcza się go w ramach tzw. metody typologicznej** (szerzej na ten temat: cz. I pkt. 4 niniejszej opinii).

W orzecznictwie SN odnotować można jednak również dalej idący pogląd, zgodnie z którym zgodny zamiar (wola) stron ma znaczenie pierwszorzędne dla kwalifikacji umowy jako umowy o pracę albo cywilnoprawnej. Zgodnie z nim, o rodzaju stosunku prawnego decydują autonomicznie nawiązujące go podmioty prawa, które mają swobodę dostosowania formy zatrudnienia do własnych celów i interesów, a funkcją przepisów takich, jak art. 22 § 1¹ KP, jest jedynie zabezpieczenie, by zawieranie umów dokonywało się w warunkach rzeczywistej, a nie jedynie formalnej, autonomii woli. **Konsekwencją takiego ujęcia jest konkluzja, że art. art. 22 § 1¹ KP odnosi się wyłącznie do tych sytuacji, w których potencjalny pracodawca, wykorzystując swoją dominującą pozycję, narzuca potencjalnemu pracownikowi prawną formę zatrudnienia, stawiając go w sytuacji przymusowej, co prowadzi do swoistego wymuszenia na nim zawarcia umowy cywilnoprawnej w okolicznościach, w**

¹⁰ Zob. np. wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Służba Pracownicza Nr 2/1976, s. 28; z 2.9.1998 r., I PKN 293/98, OSNAPiUS Nr 18/1999, poz. 582; z 14.9.1998 r., I PKN 334/98, OSNAPiUS Nr 20/1999, poz. 646; z 6.10.1998 r., I PKN 389/98, OSNAPiUS Nr 22/1999, poz. 718; z 22.12.1998 r., I PKN 517/98, OSNAPiUS Nr 4/2000, poz. 138; z 12.1.1999 r., I PKN 535/98, OSNAPiUS Nr 5/2000, poz. 175; z 9.2.1999 r., I PKN 562/98, OSNAPiUS Nr 6/2000, poz. 223; wyrok SN z 7.3.2006 r., I PK 146/05, Legalis; postanowienie SN z 16.4.2024 r., II USK 83/23, Legalis; postanowienie SN z 12.7.2023 r., II USK 270/22, LEX nr 3580369; postanowienie SN z 27.9.2023 r., II USK 304/22; „wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449”.

których stosownie do art. 22 § 1 KP uzasadnione byłoby zawarcie umowy o pracę, a jedna ze stron umowy (potencjalny pracownik) - mając realny wybór - w rzeczywistości preferowałby właśnie zatrudnienie pracownicze, gdyż to ono pełniej odpowiada jego celom i interesom¹¹. Jest to pogląd mniejszościowy.

2.2. Przeprowadzona dotąd analiza pozwala stwierdzić, że **rekwalifikacja umowy będącej podstawą zatrudniania może być uznana za dopuszczalną wyłącznie wówczas, gdy prowadzi do uznania, że konkretna relacja zatrudnienia - choć formalnie jej podstawą jest umowa cywilnoprawna – nosi w istocie znamiona stosunku pracy w znaczeniu, jakie nadaje się tej kategorii na gruncie art. 22 § 1 KP.** Wprowadzenie do systemu prawnego modelu, który pozwalałby na rekwalifikację umowy cywilnoprawnej, mimo niestwierdzenia w toku prowadzącego do niej postępowania, że utworzony przez tą umowę stosunek prawny jest stosunkiem pracy w rozumieniu art. 22 § 1 KP nie daje się pogodzić z obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadą swobody wyboru prawnej formy zatrudnienia.

2.3. W doktrynie prawa pracy, podzielając pogląd o obowiązywaniu w polskim porządku prawnym swobody wyboru formy prawnej zatrudnienia, zwraca się uwagę na **uwarunkowania konstytucyjne tej swobody**. Zauważa się, że - deklarując, iż praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy - **art. 24 Konstytucji RP obejmuje zakresem wyrażonych tam gwarancji zarówno pracę świadczoną na podstawie stosunku pracy, jak i w ramach stosunków cywilnoprawnych.** Jednocześnie podkreśla się, że z przepisu tego nie wynika akceptacja państwa wyłącznie dla zatrudnienia pracowniczego i niedopuszczalność

¹¹ Zob. wyrok SN z 3.6.1998 r., I PKN 170/98, OSNAPiUS 1999 nr 11, poz. 369, w którym uznano, że ustalenie, że umowa nazwana umową zlecenia spowodowała w istocie nawiązanie stosunku pracy (art. 189 KPC w związku z art. 22 par. 1 i par. 1[1] KP) służy ochronie osoby, która świadcząc pracę na warunkach umowy o pracę została pozbawiona pracowniczego statusu wskutek nadużycia ekonomiczno-organizacyjnej przewagi jej pracodawcy, a nie przełamywaniu zasady *pacta sunt servanda*; postanowienie SN z 10.1.2024 r., II USK 308/22, Legalis, gdzie przyjęto, że treść art. 22 § 22 § 1¹ KP gwarantuje ochronę osoby, która - świadcząc pracę faktycznie w warunkach umowy o pracę - została pozbawiona przez swego pracodawcę, wskutek nadużycia ekonomiczno-organizacyjnej przewagi, pracowniczego statusu; por. też fragment uzasadnienia wyrok SN z 27.5.2010 r., II PK 354/09, Legalis, gdzie SN referując ocenę prawną sądu drugiej instancji odnotował, że ten stwierdził, że przepis art. 22 § 1 i 1¹ KP ma na celu ochronę strony słabszej, tj. pracownika, w sytuacji, gdy nie ma on wpływu na rodzaj zawieranej z nim umowy i gdy wbrew jego woli jest zawierana umowa cywilnoprawna.

świadczenia pracy na podstawie umów (nazwanych i nienazwanych) prawa cywilnego¹². Przyjmuje się, że samo zróżnicowanie sytuacji prawnej (warunków zatrudnienia) pracownika i strony umowy cywilnoprawnej nie daje podstaw do twierdzenia o sprzeczności stanu prawnego dopuszczającego takie zróżnicowanie z art. 34 Konstytucji RP¹³. Ewentualny zarzut takiej sprzeczności uchyla okoliczność, że u źródeł takiego zróżnicowania leży autonomiczna decyzja samych podmiotów stosunku zatrudnienia (zob. uwagi na temat art. 11 KP zamieszczone w cz. I pkt. 4 niniejszej opinii). Zakłada się, że „w warunkach ustroju społeczno-ekonomicznego opartego na zasadach gospodarki rynkowej podstawowe znaczenie w obrocie prawnym ma autonomia woli stron, kreująca swobodę umów”, która oznacza poszanowanie woli stron, jednocześnie łącząc się jednak z „większą odpowiedzialnością tych korzystających z niej stron za następstwa podejmowanych przez nie indywidualnych decyzji”¹⁴. Niezależnie od oceny takiego uzasadnienia, nie ulega wątpliwości, że wpisuje się ono w kanon wartości będących podstawą dla zakorzenionego w liberalizmie gospodarczym ustroju społeczno-gospodarczego RP, odpowiadając zgodnej z tymi wartościami zasadzie *volenti non fit iniuria*.

Przekonanie o zgodności obecnego stanu prawnego w zakresie, w jakim wynika z niego swoboda dokonywania przez strony wyboru prawnej formy zatrudnienia jako prawnopracowniczego albo cywilnoprawnego, z art. 24 i 32 Konstytucji RP wyrażane jest również w judykaturze¹⁵. Wychodząc z założenia takiej zgodności, zgłaszane w nauce prawa pracy postulaty, a także konkretne zmiany legislacyjne koncentrowały się dotąd na **celu, którym nie była eliminacja z obrotu prawnego zjawiska zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, ale rozciągnięcie części mechanizmów ochrony pracownika na osoby świadczące pracę na podstawie takich umów.**

Dostrzegając, że art. 24 oraz 65 i 66 Konstytucji RP stanowi źródło obowiązku ochrony pracy przez państwo polskie podkreśla się, że praca nie może być na gruncie tych uregulowań

¹² Zob. M. Gersdorf, *Nowe trendy*, s. 36; por. też wypowiedź Z. Kubota, *Stosunek pracy*, w: *Prawo pracy. Zarys wykładu*, wydanie VI, red. H. Szurgacz, A. Tomanek, Warszawa 2023, s. 109, który przyjmuje, że zgodnie z art. 353¹ KC strony mogą decydować o rodzaju nawiązywanego stosunku prawnego, a o tym, jakiego wyboru podstawy zatrudnienia dokonały, decyduje ich zgodny zamiar w chwili dokonywania czynności prawnej”.

¹³ Tak SN w wyrok z 11.01.2008 r., I PK 182/07, OSP 2010/3, poz. 25 i wyr. z 7.10.2004 r., II PK 29/04, OSNP 2005/7, poz. 97.

¹⁴ M. Gersdorf, *Nowe trendy*, s. 36. W tym samym kierunku SN w wyrok z 7.10.2004 r., II PK 29/04, OSNP 2005/7, poz. 97.

¹⁵ Zob. wyrok SN w wyrok z 7.10.2004 r., II PK 29/04, OSNP 2005/7, poz. 97, w którym przesądzono, że „ustalenie w postępowaniu sądowym, że praca była świadczona na podstawie umowy prawa cywilnego nie narusza art. 24 Konstytucji RP a zróżnicowanie sytuacji prawnej pracownika i strony umowy cywilno-prawnej nie stanowi naruszenia art. 32 konstytucji RP”; por. wyrok SN z 13.04.2000 r., I PKN 594/99, OSNAPiUS 2001, nr 21, poz. 637.

rozumiana jedynie jako praca w ramach stosunku pracy. Mające charakter autonomiczny pojęcia konstytucyjne nie mogą być interpretowane wyłącznie przez pryzmat ustawodawstwa zwykłego¹⁶, konstytucyjne pojęcie pracy należy zatem rozumieć szerzej, a wymóg gwarantowanej przez Konstytucję ochrony pracy odnosić do szeroko rozumianego zatrudnienia jako zjawiska wykonywania określonych czynności stale i za wynagrodzeniem. **Takie ujęcie oznacza, że ochrona ta może się realizować, zgodnie ze standardem konstytucyjnym, przez objęcie nią zatrudnienia cywilnoprawnego. Nie jest przy tym wykluczone, że wspomniany standard pozwala różnicować zakres ochrony pracy świadczonej na podstawie stosunku pracy i oczekiwany od ustawodawcy zwykłego zakres, w jakim udziela on ochrony osobom zatrudnionym w ramach umów cywilnoprawnych¹⁷.**

W duchu takich założeń postulatory doktryny i zachodzące w ostatnich latach **zmiany legislacyjne doprowadziły do powstania pewnego załączka „prawa zatrudnienia”¹⁸ będącego rezultatem rozszerzania przepisów ochronnych na zatrudnienie cywilnoprawne (także samozatrudnienie)** w postaci objęcia go przepisami w zakresie: bhp, zakazu dyskryminacji, gwarancji płacy minimalnej i ochrony wynagrodzenia oraz prawa związkowego¹⁹. Dzięki nowym regulacjom ochronnym (np. z zakresu bhp i innym), respektującym socjalne prawa człowieka, gwarantowane przez wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego oraz prawo UE (np. dyrektywy równościowe), adresowanym do pracowników w szerokim, autonomicznym rozumieniu („workers”, „travailleurs”) ochronie podlegają różne interesy i prawa wykonawców usług (osób świadczących pracę) na podstawie umów cywilnoprawnych. Co istotne, regulacje składające się na „prawo zatrudnienia” nie powinny, zgodnie z poglądami doktryny²⁰, prowadzić do zrównania sytuacji osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych z sytuacją prawną pracowników, czyli osób wykonujących pracę w warunkach podporządkowania. Różnice powinny zresztą dotyczyć ochrony obu kategorii osób na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, gdzie względ na różnice w ukształtowaniu czynników socjalnego ryzyka (mniejsza czasochłonność pracy,

¹⁶ Zob. uzasadnienie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2.06.2015 r., K 1/13, pkt 4.2.

¹⁷ Zob. M. Gersdorf, Między ochroną a efektywnością. Systemowe i terminologiczne aspekty objęcia cywilnoprawnych umów o zatrudnienie ustawodawstwem pracy, PiZS 2019/1, s. 3.

¹⁸ Zob. M. Gersdorf, Między ochroną a efektywnością, s. 2.

¹⁹ Sprawą wymagającą zbadania jest to, czy do ustawowego uregulowania pozostaje jeszcze obszar uprawnień związanych z rodzicielstwem, gdyż o ile prawo ubezpieczeń społecznych, przez dobrowolne ubezpieczenie chorobowe gwarantuje zasiłki: macierzyński i opiekuńczy oraz chorobowy, o tyle brakuje przepisów zapewniających przerwę w okresach korzystania z tych świadczeń.

²⁰ Por. T. Duraj, Kilka uwag na temat stosowania pracy na własny rachunek z naruszeniem art. 22 Kodeksu pracy, SzZPPo PS 2023,30, nr 3, s. 184.

większa elastyczność pracy, itp.) może przemawiać zarówno na rzecz dyferencjacji warunków nabycia prawa do świadczeń, jak i warunków objęcia samym ubezpieczeniem społecznym²¹.

3) Nieuzasadnione ograniczenie zasady swobody wyboru prawnej formy świadczenia pracy jako faktyczny skutek opiniowanej regulacji

3.1. Jak zaznaczono wyżej (zob. pkt 2.1 oraz 2.2.), re kwalifikacja umowy cywilnoprawnej będącej podstawą zatrudniania może być uznana za dopuszczalną wyłącznie wówczas, gdy prowadzi do wiążącego prawnie stwierdzenia, że konkretna relacja zatrudnienia - choć formalnie jej podstawą jest umowa cywilnoprawna – nosi w istocie znamiona stosunku pracy w znaczeniu, jakie nadaje się tej kategorii na gruncie art. 22 § 1 KP. **Wprowadzenie do systemu prawnego modelu, który pozwalałby na re kwalifikację umowy cywilnoprawnej, mimo niestwierdzenia w toku prowadzącego do niej postępowania, że utworzony przez tą umowę stosunek prawny jest stosunkiem pracy w rozumieniu art. 22 § 1 KP nie daje się pogodzić z obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadą swobody wyboru prawnej formy zatrudnienia.** Opiniowane przepisy nie zawierają uregulowań z zakresu prawa materialnego (prawa pracy), których treść świadczyłaby o zamiarze zniesienia czy ograniczenia powszechnie akceptowanej na tle dotychczasowego stanu prawnego zasady swobody wyboru prawnej formy zatrudniania. Jest wręcz przeciwnie. **Uzasadnienie projektu opiniowanej ustawy nowelizującej ustawę o PIP nie zakłada przełamania zasady swobody wyboru formy prawnej zatrudnienia, a treść zarówno uzasadnienia, jak i samej ustawy przewiduje *expressis verbis*, że decyzja OIP stwierdzająca istnienie stosunku pracy może zostać wydana tylko w odniesieniu do tych przypadków zatrudnienia, w których doszło do zawarcia umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 KP powinna być zawarta umowa o pracę. Wynika to wprost z art. 11 ust. 7a. 33a ust. 3, a pośrednio także z art. 14b ust. 1 ustawy o PIP.**

Tymczasem art. 34 ust. 2e ustawy o PIP zapewnia OIP, przy realizacji kompetencji określonej w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, możliwość stwierdzenia istnienia stosunku pracy bez wykazania w postępowaniu dowodowym, w jakich warunkach była świadczona

²¹ Zob. R. Babińska-Górecka, Ewolucja treści ryzyka socjalnego osób „zatrudnionych” na podstawie umów cywilnoprawnych w ubezpieczeniu społecznym, w: Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, *passim*.

praca, czyli bez uzyskania pewności, że były to warunki określone w art. 22 § 1 KP. Zgodnie z tym przepisem art. 34 ust. 2e ustawy o PIP, jeżeli zgromadzony przez okręgowego inspektora pracy materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie rodzaju umowy o pracę, miejsca wykonywania pracy, wymiaru czasu pracy lub wysokości wynagrodzenia za pracę, w decyzji wskazuje się odpowiednio: umowę na czas nieokreślony, siedzibę pracodawcy, pełny wymiar czasu pracy; minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. **W modelu sądowej weryfikacji prawnych form zatrudnienia (na podstawie art. 189 KPC) taka możliwość jest całkowicie wykluczona.** Jak zauważono wyżej (cz. I pkt. 1), niewykazanie w procesie (za pomocą rzeczywiście włączonych do materiału dowodowego środków dowodowych ocenionych w świetle art. 232 KPC jako wiarygodne) okoliczności świadczących o występowaniu w danej relacji zatrudnienia elementów stosunku pracy (warunków pracy określonych w art. 22 § 1 KP) może skutkować oddaleniem powództwa. W wypowiedziach judykatury jako oczywiste traktuje się stwierdzenie, że ustalenie istnienia stosunku pracy wymaga ustalenia przedmiotowo istotnych elementów czynności prawnej konstytuującej stosunek pracy, takich jak rodzaj pracy, miejsce pracy czy wynagrodzenie i wymiar czasu pracy.

Praktyka sądów powszechnych pokazuje jasno, że w okolicznościach analogicznych do tych wskazanych w art. 34 ust. 2e ustawy o PIP, ustalenie istnienia stosunku pracy w postępowaniu przed sądem pracy nie miałoby w ogóle miejsca. Tytułem przykładu można przytoczyć treść postanowienia SN z 2.08.2023 r. (I USK 271/22, LEX nr 3592104), w której podkreślono, że „decydujące znaczenie w procesie sądowego badania, czy dany stosunek prawny jest stosunkiem pracy, ma ustalenie, czy praca wykonywana w ramach badanego stosunku prawnego faktycznie ma cechy wymienione w art. 22 § 1 KP. Z art. 22 § 1(1) KP wynika bowiem, że sąd w pierwszej kolejności bada, czy dana praca jest zatrudnieniem w warunkach określonych w art. 22 § 1 KP, a art. 22 § 1(2) KP stanowi dla pełnej jasności, że w razie wykonywania pracy w warunkach określonych w § 1 tego artykułu nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną. Istotnym sensem regulacji zawartej w § 1(1) i § 1(2) powołanego artykułu jest zatem przeniesienie ciężaru badania charakteru stosunku prawnego, w którego ramach świadczona jest praca, z ustalania i wykładni treści umowy zawartej przez strony, na ustalenie faktycznych warunków jej wykonywania”.

Nie ulega wątpliwości, że ustawowym warunkiem wydania przez OIP decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, powinno być - tak jak ma to miejsce w modelu weryfikacji sądowej - ustalenie, ponad wszelką wątpliwość, że wykonywana praca

odpowiada w pełnym zakresie warunkom określonym w art. 22 § 1 KP, czyli wykonywana jest w czasie i miejscu wyznaczonym przez pracodawcę (podmiot zatrudniający), za wynagrodzeniem, a nadto w warunkach podporządkowania. W świetle art. 34 ust. 2e ustawy o PIP ustalenie takie nie jest konieczne. Przewidziane tam rozwiązanie pozwala OIP na stwierdzenie istnienia stosunku pracy, a właściwie jego wykreowanie na mocy decyzji administracyjnej OIP, pomimo braku wiedzy (braku ustalenia w postępowaniu wyjaśniającym) zasadniczych elementów (warunków) zatrudnienia pracowniczego dotyczących rodzaju pracy, miejsca wykonywania pracy czy wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia; w istocie więc pozwala na wydanie omawianej decyzji pomimo braku wiedzy o tym, że w ogóle doszło między stronami do nawiązania stosunku pracy. Brak wiedzy o elementach, o których mowa art. 34 ust. 2e ustawy o PIP sprawia bowiem, że nie jest możliwe stwierdzenie występowania kierownictwa pracodawcy w zakresie wykonywania pracy jako koniecznej przesłanki stosunku pracy. Nie można przecież wykluczyć, że w konkretnym przypadku praca była świadczona w dowolnym miejscu i czasie, bez podlegania poleceniom pracodawcy. W takich okolicznościach judykatura, stosująca art. 22 KP oraz art. 65 oraz art. 353¹ KC w zw. z art. 300 KP nie dopatrywałaby się spełnienia warunków charakterystycznych dla stosunku pracy. W wyroku SN z 3.06.1998 r. (I PKN 170/98, OSNP 1999, nr 11, poz. 369) podkreślono jednoznacznie, że „o pracowniczym charakterze zatrudnienia nie decyduje rodzaj pracy, ale wykonywanie jej przede wszystkim w warunkach podporządkowania poleceniom pracodawcy, konkretyzującym czynności, które w ramach umówionego rodzaju pracy ma pracownik wykonać, a także wskazującym sposób oraz czas i miejsce ich wykonywania” Poza tym w doktrynie i judykaturze zauważa się, iż „literalne odczytanie art. 11 KP może sugerować, że do nawiązania stosunku pracy wystarczy złożenie oświadczenia o podjęciu jakiejkolwiek pracy. Tymczasem jego interpretacja w połączeniu z art. 22 KP przemawia za tym, że oświadczenie stron, jeśli ma wywołać skutki prawne, musi dotyczyć konkretnego rodzaju pracy, wykonywanej w określony sposób”²². Przepisy art. 34 ust. 2b i 2e ustawy o PIP przyznają OIP uprawnienie, którego wykonanie może prowadzić do stwierdzenia istnienia stosunku pracy bez wykazania, że w danym stanie faktycznym rzeczywiście wystąpiło kierownictwo pracodawcy, rozumiane w doktrynie jako uprawnienie do konkretyzacji - w drodze wiążących poleceń - obowiązków pracowniczych, dotyczących zarówno przedmiotu pracy (rodzaju zadań i sposobu ich wykonywania), jak i miejsca oraz

²² M. Tomaszewska, w: Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93, wyd. VII, red. K. W. Baran, Warszawa 2025, art. 22; wyrok SN z 6.04.1989 r., I PR 138/89, OSP 1990/11–12, poz. 393 z glosą krytyczną A. Kijowskiego i aprobowaną T. Paszko

czasu jej świadczenia, czyli bez wystąpienia tzw. „trzonu uprawnień pracowniczych”²³. OIP może bowiem ustalić stosunek pracy, nie znając miejsca rzeczywistego jej świadczenia, mającego zastosowanie w danym przypadku rozkładu czasu pracy oraz, być może nie wiedząc, czy dana usługa była świadczona odpłatnie.

Rozwiązanie takie jest sprzeczne z normą odkodowaną z art. 22 § 1 KP w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP. Nie daje się ono także pogodzić z dotychczasową praktyką sądów w zakresie ustalenia stosunku pracy oraz poglądami doktryny na to, kiedy stosunek ten winien być ustalony, tj. w razie bezsprzecznego ustalenia, że praca jest wykonywana „na rzecz jednego podmiotu zlecającego w relacji podporządkowania co do miejsca, czasu i sposobu świadczenia pracy, a także na jego ryzyko”²⁴.

W dotychczasowym stanie prawnym za oczywiste uważano, że z art. 22 § 1 KP nie wynika domniemanie prawne nawiązania stosunku pracy²⁵. **Przepis art. 22 § 1¹ KP nie daje więc podstaw do przyjęcia, że każde zatrudnienie rozumiane szeroko, jako stałe wykonywanie określonych czynności za wynagrodzeniem, jest zatrudnieniem „w warunkach” określonych w § 1 tego przepisu. Faktu istnienia tych warunków, a zatem i stosunku pracy, należy dowodzić, by następnie wywieść, iż wbrew nazwie nadanej przez strony kontraktu doszło do nawiązania stosunku pracy.** Trzeba chociażby zawsze wykazać w procesie dowodzenia, że konkretna praca wykonywana była pod kierownictwem pracodawcy.

W doktrynie postulowano dotąd niejednokrotnie zmiany kryteriów ustalania istnienia stosunku pracy przez poszerzenie definicji stosunku pracy i wprowadzenie do systemu prawnego jednoznacznego opisu jego cech (zob. też cz. I pkt. 4 niniejszej opinii). Dyskutowane były też pomysły wprowadzenia do porządku prawnego domniemania istnienia stosunku pracy. Jednocześnie przyjmowano, że obie wspomniane zmiany, jeśli w ogóle uznać tę drogę za zasadną, muszą iść w parze. Dostrzeżono, że wprowadzenie domniemania stosunku pracy w przypadku każdego zatrudnienia bez jednoczesnej zmiany kryteriów ustalania istnienia stosunku pracy przez poszerzenie definicji stosunku pracy ułatwi wprawdzie sądowe ustalanie istnienia stosunku pracy, rodzi jednak ryzyko ucieczki do zatrudnienia „na czarno”. Jak wskazywano, zależność taka wynika z tego, że rzeczywiste preferowanie przez ustawodawcę zatrudnienia niepracowniczego w zakresie opodatkowania czy też oskładkowania wpływa

²³ Por. T. Duraj, Kilka, s. 184.

²⁴ Por. T. Duraj, Kilka, s. 178.

²⁵ Zob. np. wyrok SN z 23.09.1998 r., II UKN 229/98, OSNP 1999, nr 19, poz. 627.

negatywnie na społeczne postrzeganie stosunku pracy. Ewentualne wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy, niepoprzedzone adekwatnymi zmianami definicyjnymi, stworzy *de facto* niespójny aksjologicznie system prawny²⁶.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że na tle art. 34 ust. 2e ustawy o PIP ustawodawca wprowadził *de facto* (choć formalnie nie posługuje się taką konstrukcją prawną) domniemanie istnienia stosunku pracy, które dopiero w postępowaniu odwoławczym przed sądem powszechnym może zostać ewentualnie obalone. Nie jest wykluczone, że skutkiem jego wprowadzenia stanie się ucieczka zatrudnionych w sferę zatrudnienia „na czarno”. Wprawdzie opiniowana ustawa pozwala OIP stwierdzić decyzją, wbrew woli zatrudnionego, istnienie stosunku pracy także w tym przypadku, wydaje się to jednak o wiele trudniejsze.

3.2. Dotychczasowe uwagi pozwalają stwierdzić, że OIP uzyskuje na mocy opiniowanych przepisów możliwość nie tyle stwierdzania istnienia stosunku pracy, co wykreowania go - także w odniesieniu do osób, które obiektywnie nie pozostają w relacji, w której praca świadczona jest na warunkach określonych w art. 22 § 1 KP, lecz w stosunku cywilnoprawnym. Takie rozwiązanie w oczywisty sposób narusza zasadę swobody wyboru prawnej formy zatrudnienia. Biorąc pod uwagę uwarunkowania konstytucyjne tej ostatniej, budzi ono ogromne wątpliwości co do zgodności opiniowanej regulacji z art. 65 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP (zob. cz. II pkt.1 niniejszej opinii).

3.3. Jak ustalono wyżej, opiniowana regulacja prowadzi do faktycznego przełamania zasady swobody wyboru prawnej formy zatrudniania. Taki rezultat, choć jest fundamentalną zmianą doczasowego stanu prawnego, nie tylko nie został jasno zadeklarowany przez ustawodawcę, ale jest wynikiem stanu prawnego wylaniającego się z wewnętrznie sprzecznych przepisów znowelizowanej ustawy o PIP. Z jednej strony bowiem, art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP upoważnia OIP do wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną (...) w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 KP powinna być zawarta umowa o pracę (zob. też art. 33a ust. 3 ustawy o PIP). Z drugiej zaś, art. 34 ust. 2e pozwala wydać mu taką decyzję, mimo że zgromadzony przez okręgowego inspektora pracy materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie rodzaju umowy o

²⁶ K. Ogórek, Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej „Wokół domniemania stosunku pracy”, PiZS 2024/12, s. 56.

pracę, miejsca wykonywania pracy czy wymiaru czasu pracy i wysokości wynagrodzenia za pracę, a więc czynników decydujących o tym, że praca świadczona jest w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 KP powinna być zawarta umowa o pracę. **Sprzeczność taka rodzi uzasadnione obawy o zgodność opiniowanej regulacji z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania do państwa, w ramach której umiejscawia się zasadę jednoznaczności prawa i określoności przepisów** (zob. szerzej: cz. II, pkt. 2.4. niniejszej opinii).

3.4. Skutkiem przełamania przez opiniowaną regulację zasady swobody wyboru formy zatrudnienia może być wzrost – w porównaniu z sytuacją, w której OIP wydając decyzję nie mógłby z mocy art. 34 ust. 2e ustawy o PIP abstrahować od wystąpienia w danej relacji zatrudnienia elementów stosunku pracy art. 22 § 1 KP – liczby decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy. Na tle art. 34 ust. 2e ustawy o PIP dochodzić może więc do sytuacji, w których stosunek pracy zostanie stwierdzony w odniesieniu do osób, o których nie wiadomo w ogóle, czy stosunek pracy rzeczywiście je łączy. **Według deklaracji wynikających z treści uzasadnienia projektu, zasadniczym celem opiniowanej regulacji jest zapewnienie osobom zatrudnionym ochrony gwarantowanej przez prawo pracy.** W świetle dotychczasowych ustaleń należy przyjąć, że skutkiem stosowania opiniowanej regulacji może być nie tylko „ujawnienie osób, które rzeczywiście są pracownikami” i powinny korzystać z tej ochrony, ale także rozciągnięcie reżimu prawa pracy na osoby niebędące rzeczywiście (z punktu widzenia materialnoprawnych kryteriów uznawania danego stosunku prawnego za stosunek pracy) pracownikami. Powstaje pytanie o realną potrzebę udzielenia ochrony prawnopracowniczej tej ostatniej kategorii osób. Ustalenia poczynione w treści tej opinii (zob. pkt. 2.3.) pokazują, że – dzięki nowym regulacjom ochronnym (np. z zakresu bhp i innym), respektującym socjalne prawa człowieka, gwarantowane przez wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego oraz prawo UE (np. dyrektywy równościowe), adresowanym do pracowników w szerokim, autonomicznym rozumieniu („workers”, „travailleurs”) - osoby takie cieszą się pewnym poziomem ochrony, a różnica w zakresie tej ochrony i ochrony prawnopracowniczej jest uzasadniona i zgodna ze standardem konstytucyjnym wynikającym z art. 24 i 32 Konstytucji RP. **Powstaje zatem pytanie o rzeczywisty cel wprowadzenia w życie opiniowanej regulacji. Uprawniona wydaje się teza, że celem tym są wyłącznie względy podatkowo- składowe, czyli przyczyny leżące w istocie poza zakresem regulacji**

prawa pracy²⁷. Takie stwierdzenie rodzi poważne wątpliwości dotyczące zgodności opiniowanej regulacji z Konstytucją. W jej kontekście użyty przez ustawodawcę środek prawny w postaci decyzji stwierdzającej (a *de facto* kształtującej) stosunek pracy **nie może być uznany za adekwatny i proporcjonalny w kontekście zidentyfikowanych potrzeb i celów społeczno-ekonomiczno-prawnych, a jednocześnie uznany być musi za godzący zbyt daleko w konstytucyjnie chronione wolności** (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; zob. cz. II niniejszej opinii). Zamierzone cele (podatkowo-składkowe) można przecież osiągnąć przez zmianę praktyki korzystania przez PIP z jej dotychczasowych uprawnień lub przez zmianę - w przejrzysty dla obywateli sposób- przepisów prawnych w obszarze prawa ubezpieczeń społecznych (np. instytucja zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego) oraz prawa podatkowego (dyferencjacja zasad opodatkowania dochodu z różnych źródeł, zasady progresji podatkowej).

Już przed wieloma laty w doktrynie zauważano, że o wyborze form zatrudnienia niepracowniczego decydują w dużej mierze pozapłacowe koszty pracy²⁸. Strony oceniają zwłaszcza, jak z punktu widzenia prawnopodatkowego będzie kwalifikowany przychód uzyskiwany przez osobę zatrudnioną²⁹. Złożone pozostają też reguły rozstrzygania zbiegów tytułów do ubezpieczenia społecznego (art. 9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2026 r., poz. 199; powoływana dalej jako ustawa systemowa), nie wymagając - w niektórych przypadkach - objęcia obowiązkiem składkowym przychodu z danego stosunku zatrudnienia. Reguły rozstrzygania zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego umożliwiają wyłączenie części przychodu spod oskładkowania w sytuacji „odpowiedniego” łączenia wielu relacji zatrudnienia z tymi samymi lub różnymi podmiotami³⁰. Także podatkowa kwalifikacja przychodu jako przychodu ze stosunku pracy, stosunku pracy nakładczej czy spółdzielczego stosunku pracy, działalności wykonywanej osobiście czy działalności pozarolniczej ma istotne znaczenie dla zatrudnionego. Przede wszystkim pozwala „wybrać” sposób jego opodatkowania. Oczywista jest różnica między koniecznością opodatkowania dochodu pracownika według jego skali w sposób progresywny oraz możliwością zastosowania liniowej stawki dochodu z działalności gospodarczej. Dużą

²⁷ Co do orzecznictwa TK, w którym Trybunał prezentuje podejście zakładające możliwość ustalania rzeczywistych celów regulacji na potrzeby badania jej proporcjonalności w oparciu o skutki wpływu nowej regulacji, których wywołanie nie stanowi celu tej regulacji w świetle oficjalnego uzasadnienia jej projektu zob. wyrok TK 7.5.2014 r., K 43/12, Legalis; por. wyrok TK z 9.3.2016 r., K 47/15, Legalis.

²⁸ J. Jończyk, O szczególnych formach zatrudnienia i formach ubezpieczeń społecznych, w: red. Z. Kubot, Szczególne formy zatrudnienia, Wrocław 2000, s. 39.

²⁹ M. Gersdorf, Między ochroną a efektywnością, s. 4.

³⁰ Zob. M. Gersdorf, Między ochroną a efektywnością, s. 4-5.

rolę odgrywają również inne aspekty podatkowe, w szczególności metoda określenia i uwzględniana wielkość kosztów uzyskania przychodu³¹. Zatrudnienie cywilnoprawne oferuje więc szersze spektrum możliwości optymalizacji obciążeń podatkowych i składowych. Podczas gdy pracownicy etatowi są obligatoryjnie opodatkowani według skali podatkowej, przedsiębiorcy dysponują prawem wyboru formy opodatkowania, obejmującej m.in. podatek liniowy, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych czy kartę podatkową. Kluczowym instrumentem optymalizacji w przypadku działalności gospodarczej jest możliwość zaliczania wydatków związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa, takich jak na przykład eksploatacja samochodu, leasing, usługi telekomunikacyjne czy księgowe, do kosztów uzyskania przychodu, co efektywnie obniża podstawę opodatkowania. W praktyce gospodarczej często dochodzi jednak do sytuacji, w której zamiast nawiązania stosunku pracy, angażuje się osobę prowadzącą działalność gospodarczą, która wykonuje te same obowiązki co pracownik etatowy, lecz rozlicza się np. kartą podatkową lub ryczałtem, w celu zoptymalizowania kosztów zatrudnienia³². **Nowa kompetencja OIP stanowi więc niewątpliwie instrument wykraczający poza racje czysto ochronne, z zakresu podstawowych funkcji i zadań prawa pracy, służąc docelowo rozwiązaniu problemów prawa publicznego: prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych.** Problemy te natomiast mają swoje źródło w powstaniu, zwłaszcza w obszarze prawa podatkowego, znaczących dysproporcji pomiędzy np. opodatkowaniem zatrudnienia pracowniczego i zatrudnienia cywilnoprawnego. Regulacje te stanowią więc zachętę dla wybierania zatrudnienia cywilnoprawnego czy tzw. samozatrudnienia. **Oznacza to, że w przypadku kompetencji określonej w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP mamy do czynienia z brakiem dostosowania instrumentu prawnego do źródła i charakteru problemu, zarówno prawnego, jak i społecznego. Powinny nim być odpowiednie rozwiązania w zakresie prawa podatkowego (skali i progów podatkowych, rodzaju podatków itp.) czy prawa ubezpieczeń społecznych (tzw. pełne oskładkowanie umów cywilnoprawnych).** Nie bez powodu w doktrynie podkreśla się, że „główną przyczyną stosowania pracy na własny rachunek, także z naruszeniem art. 22 KP, jest przede wszystkim chęć ograniczenia kosztów pracy oraz obciążeń publicznoprawnych, jakie związane są z angażowaniem pracowników”³³. **Podkreślić należy, że te obciążania dotyczą nie tylko strony zatrudniającej, lecz także**

³¹ M. Gersdorf, Między ochroną a efektywnością, s. 4-5.

³² G. Ancyparowicz, M. Pawłowski, Bezpieczeństwo socjalne. Cz. 3: Praca jako źródło utrzymania, Warszawa 2004, s. 20.

³³ T. Duraj, Kilka, s. 178.

zatrudnionej, a nawet zwłaszcza zatrudnionej, szczególnie, jeśli chodzi o należności z tytułu podatku dochodowego.

3.5. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji pracy oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. 2026 r., poz. 473) stwierdza się niską skuteczność uprawnienia inspektorów pracy do wnoszenia powództw do sądu pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy w miejsce zawartej, nazwanej lub nienazwanej, umowy o świadczenie usług. Wskazuje się, że „uprawnienie to [do występowania z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy] jest rzadko wykorzystywane przez inspektorów pracy, co powoduje 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 niż wszczynanie i prowadzenie postępowania sądowego o ustalenie istnienia stosunku pracy. Środkiem takim jest zawarta w art. 1 pkt 2 projektu propozycja wprowadzenia środka władczego w postaci stwierdzenia, w drodze decyzji, 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem pracy”, powinna być zawarta umowa o pracę”. Dodaje się nadto, że „możliwe do zastosowania przez PIP środki prawne nie są efektywne na tyle, aby można było w sposób skuteczny przeciwdziałać naruszeniom przepisów prawa pracy, jakich dopuszczają się podmioty zatrudniające w zakresie doboru formy zatrudnienia. Wystąpienie (także polecenie) nie ma charakteru władczego, gdyż nie ma przymiotu decyzji administracyjnej. Nie rozstrzyga w sposób władczy o istnieniu lub nieistnieniu stosunku pracy. Podmiot kontrolowany zobowiązany jest jedynie do zawiadomienia odpowiedniego organu PIP o terminie i sposobie realizacji wniosków pokontrolnych w terminie określonym w wystąpieniu. Nierespektowanie zaleceń wynikających z wystąpienia nie wiąże się z żadnymi negatywnymi konsekwencjami dla podmiotu zatrudniającego. Na zmianę charakteru więzi prawnej łączącej podmiot zatrudniający z osobą świadczącą pracę nie ma też wpływu kwalifikacja umowy cywilnoprawnej jako umowy o pracę, jakiej dokonuje inspektor pracy w ramach postępowania mandatowego w sprawie o wykroczenie z art. 281 § 1 pkt 1 KP. Także uprawnienie inspektora pracy do wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy nie jest efektywne”. **Stąd**

można przyjąć, że nowe uprawnienie okręgowych inspektorów pracy, określone w art. 11 ust. 1pkt 7a ustawy o PIP, opiera się na założeniu, że realizacja zadań PIP w zakresie „przekształcenia” stosunku cywilnoprawnego w stosunek pracy możliwa jest jedynie poprzez wyposażenie inspektorów w nowe, odpowiednie środki prawne o charakterze władczym, nie spotykane dotąd w praktyce PIP. Nie wyjaśniono jednak dostatecznie, dlaczego dotychczasowe środki nadzorcze: wystąpienie i polecenie, uprawnienie do wytoczenia powództwa o ustalenie stosunku pracy, ściganie osób zawierających umowy cywilnoprawne w miejsce umowy o pracę nie były wystarczająco skuteczne i efektywne. Takie badanie i jego wyniki miałyby szczególne znaczenie wobec faktu, że w debacie naukowej, z udziałem także przedstawicieli PIP, wskazywano, iż spośród środków dostępnych inspektorom pracy „największą skuteczność ze względu na krótki czas realizacji mają środki nadzorcze, przy czym podkreślano, że zgodnie z przeważającymi poglądami nie mają one charakteru władczego, wobec czego ich skuteczność jest oparta na umiejętnościach miękkich inspektora pracy”³⁴. Nie wykazano zatem, że osiągnięcie celów ochrony pracy jest wyłącznie możliwe przez przyznanie władczych uprawnień inspektorom pracy do przekształcenia stosunku cywilnoprawnego w stosunek pracy, iż nie jest zasadne i możliwe wzmocnienie ich „miękkich umiejętności”, tak by zamierzone efekty uzyskano przez dotychczasowe metody i uprawnienia. Jednocześnie w doktrynie dostrzeżono też, że „w ciągu ostatnich kilkunastu lat zakres obowiązków (zadań i kompetencji) Państwowej Inspekcji Pracy został bardzo rozbudowany. Można nawet odnieść wrażenie, że ze względu na problemy rynku pracy każda związana z tym kwestia stawała się przedmiotem reakcji ustawodawcy, który bez większej refleksji wskazywał Państwową Inspekcję Pracy jako organ właściwy do sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie wprowadzanych modyfikacji systemu rozwiązań prawnych w obszarze stosunków pracowniczych i quasi-pracowniczych. W praktyce doprowadziło to do powstania swoistej hybrydy zadań i towarzyszących im kompetencji oraz obowiązków Państwowej Inspekcji Pracy”³⁵. Ponadto w doktrynie zauważono, że „zwiększenie zakresu zadań i obowiązków nie przekłada się na znaczny wzrost zaplecza technicznego, którego istnienie zapewniałoby odpowiednią obsługę dla organów Inspekcji. Przyjęty już dawno model przeprowadzania inspekcji sprowadza więc inspektora do swoistego rodzaju „fenomenu”, który łączy w zakresie swojej działalności zadania i czynności szkoleniowe (edukacyjne), prewencyjne, policyjne (operacyjne), quasi-prokuratorskie, jak również rozstrzygające (władcze). W praktyce mamy

³⁴ K. Ogórek, Sprawozdanie, s. 56

³⁵ M. Jabłoński, Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa- wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 2019, CXVIII, s. 77.

więc do czynienia z „wielofunkcyjnym spektrum kompetencyjnym”, z którym jego dysponent (inspektor) ma się uporać w granicach czasowych wskazanych w ustawie.(...) sprawne wywiązywanie się z nałożonych zadań powinno wymagać od ustawodawcy wzmocnienia systemowej pozycji Inspekcji i inspektorów w celu rzeczywistego zagwarantowania respektowania konstytucyjnych wolności i praw jednostki (nie tylko samego pracownika, a co za tym idzie — wolności i praw pracowniczych), a także przedsiębiorców (pracodawców), co musi mieć przełożenie na istotę i cel działalności Państwowej Inspekcji Pracy (...) rozszerzanie katalogu zadań i obowiązków bez jednoczesnego rozbudowania zaplecza administracyjnego (osobowego) nie może przełożyć się na zwiększenie efektywności i sprawności prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy działań znajdujących umocowanie w treści art. 10 i 11 ustawy”³⁶. Choć zatem „inspekcja jako organ administracji państwowej została zatem wyposażona przez ustawodawcę w uprawnienia do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa zatrudnienia, w szczególności w obszarze warunków świadczenia każdej pracy, zwłaszcza tej o charakterze zarobkowym”, a „efekty kontroli przeprowadzonej przez PIP warunkują możliwość podjęcia przez ten organ innych środków prawnych, w tym zwłaszcza takich o charakterze władczym, których celem będzie usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w toku czynności kontrolnych”³⁷, to jednak w doktrynie zauważa się niską skuteczność i efektywność działań PIP podejmowanych w sprawie kontroli warunków pracy w zatrudnieniu cywilnoprawnym, wskazując, że wynika ona nie tylko z ograniczonego podmiotowo i przedmiotowo zakresu uprawnień kontrolnych PIP w odniesieniu do niepracowniczych stosunków zatrudnienia, ale też z mało precyzyjnej i ogólnikowej regulacji prawnej niepracowniczych form zatrudnienia w obszarze gwarancji ochronnych³⁸. Wskazuje się zatem, że „ustawodawca, normując przywileje i uprawnienia osób wykonujących pracę zarobkową poza stosunkiem pracy, z reguły nie decyduje się na stworzenie odrębnych przepisów adresowanych do tej kategorii wykonawców, które uwzględniałyby specyfikę ich zatrudnienia oraz szczególne warunki, w jakich osoby te świadczą pracę na rzecz podmiotu zlecającego. Zamiast tego najczęściej mamy do czynienia z wątpliwym mechanizmem odesłań do odpowiednich przepisów regulujących sytuację pracowników. Takie rozwiązanie rodzi wiele problemów natury interpretacyjnej, kreuje niepewność sytuacji prawnej osób pracujących zarobkowo poza stosunkiem pracy, co utrudnia czy wręcz uniemożliwia skuteczną

³⁶ M. Jabłoński, *Miejsce*, s. 78-79.

³⁷ T. Duraj, *Podstawa zatrudnienia a postępowanie kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy*, USTiP, 2024/2, s. 63-66

³⁸ T. Duraj, *Podstawa*, s. 67-68

kontrolę PIP przestrzegania przepisów gwarantujących tym wykonawcom ochronę. Mechanizm ten bardzo dobrze widać na przykładzie przepisów zapewniających niepracownikom odpowiedni standard w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy³⁹. Podnosi się, że „przez złą jakość legislacyjną prawa, Inspekcja nie ma pewności, które przepisy dotyczące pracowników w konkretnej sytuacji będą wprost miały zastosowanie do osób pracujących zarobkowo poza stosunkiem pracy, a których się nie stosuje lub stosuje się po niezbędnej modyfikacji⁴⁰. Dlatego też konkluduje się, że „(...)ustawodawca z uwagi na ogólnikową regulację pozbawił a PIP skutecznych mechanizmów walki z pozornym zatrudnieniem cywilnoprawnym realizowanym w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy”⁴¹. Prawdziwą przyczynę nieskuteczności PIP upatruje się zatem w tym, że „przepisy ustawodawstwa pracy nie wskazują elementów przedmiotowo istotnych umowy o pracę, a legalna definicja stosunku pracy określa jedynie jego podstawowe cechy pojęciowe. Nawet tak, wydawałoby się, oczywiste elementy konstrukcyjne stosunku pracy, jak odpłatność, ryzyko podmiotu zatrudniającego oraz jego kierownictwo są różnie interpretowane zarówno w doktrynie prawa pracy, jak i w judykaturze. Zacieranie się granic pomiędzy stosunkiem pracy a stosunkiem cywilnoprawnym prowadzi do tego, że w walce z nielegalnym (fikcyjnym) zatrudnieniem nie są skuteczne ani kompetencje kontrolne PIP, ani powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy czy kara grzywny od 1000 zł do 30 000 zł, która może być nałożona na podmiot naruszający art. 22 KP w ramach odpowiedzialności wykroczeniowej (art. 281 § 1 pkt 1 KP)⁴². Poza tym, „według PIP dodatkową trudnością w postępowaniu kontrolnym w sprawach o stosowanie fikcyjnego zatrudnienia niepracowniczego jest postawa stron umowy cywilnoprawnej, zwłaszcza zaś zleceniobiorców. Kierując się obawą o utratę źródła dochodów, osoby te najczęściej nie są zainteresowane wytaczaniem powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy i odmawiają współpracy z PIP. W takich przypadkach inspektorzy pracy po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego nie chcą występować do sądu pracy z powództwem, wbrew oczekiwaniom samych zainteresowanych, pomimo że prawo daje im taką możliwość (art. 63¹ KPC). Jak pokazuje praktyka, działania inspektora pracy wbrew woli zainteresowanych stron nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, gdyż sądy pracy z reguły oddalają takie żądania Inspekcji”⁴³. Warto więc dodać, że zdaniem SN (wyrok SN z 3.06.1998

³⁹ T. Duraj, Podstawa, s. 69.

⁴⁰ http://www.ospip.pl/CMS/wydarzenia/Konferencja_09092022.html (5.10.2024)

⁴¹ T. Duraj, Problem wykorzystywania pracy na własny rachunek w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, w: Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy: INSPEKCJA PRACY – wyzwania przyszłości, red. A. Musiała, Poznań 2017, s. 103 i n.

⁴² T. Duraj, Podstawa, s. 74-75.

⁴³ T. Duraj, Podstawa, s. 75.

r., I PKN 170/98, OSNP 1999, nr 11, poz. 369; wielokrotnie powoływany w innych orzeczeniach), „rolą ustalenia, że umowa nazwana umową zlecenia spowodowała w istocie nawiązanie stosunku pracy (art. 189 KPC w zw. z art. 22 § 1 i 11 KP), nie jest przełamywanie zasady *pacta sunt servanda*, tylko ochrona osoby, która świadcząc pracę na warunkach umowy o pracę, została pozbawiona pracowniczego statusu wskutek nadużycia ekonomiczno-organizacyjnej przewagi ze strony podmiotu zatrudniającego. Skoro zatem osoba fizyczna (wykonawca cywilnoprawny) nie jest zainteresowana ochroną, powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy należy oddalić”. Jak się więc okazuje, skuteczność i efektywność realizacji konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy przez państwo (art. 24 Konstytucji RP) zależy nie tyle od zwiększania zadań oraz rozbudowy środków władczych PIP, lecz od poprawy jakości prawa, stanowiącego podstawę prawną delimitacji stosunków zatrudnienia. Bez właściwego zdiagnozowania potrzeb w tym obszarze oraz ich rozwiązania na drodze legislacyjnej nie jest możliwa właściwa realizacja tej powinności, a tym samym zadań przez PIP. Ponadto można zaryzykować twierdzenie, że dotychczasowa diagnoza funkcjonowania PIP, w tym jej zdolności organizacyjnych, zwłaszcza w obszarze wykorzystywania rozbudowanych uprawnień i korzystania ze środków nadzorczych nie wskazywała na potrzebę wzmocnienia PIP przez dodanie nowych, władczych kompetencji jej inspektorom, lecz przeciwnie- na celowość wręcz uszczuplenia tych zadań i środków działania, a już z pewnością na konieczność rozbudowania zaplecza administracyjnego i osobowego PIP. Oznacza to zarazem, że przyznanie okręgowym inspektorom pracy nowych kompetencji władczych, ingerujących w prywatnoprawne stosunki zatrudnienia, nastąpiło nie tylko bez oceny przyczyn nieefektywności dotychczasowych środków, ale też bez refleksji nad tym, czy nowe kompetencje będą bardziej skuteczne i efektywne, a przy tym realizowane bez naruszenia konstytucyjnych gwarancji jasności i określoności prawa stanowiącego podstawę materialnoprawną decyzji (zob. zarzuty wobec art. 22 § 1 KP) oraz granic ingerencji w ukształtowane przez jednostki, w reżimie prawa prywatnego, stosunki prawne (zob. klauzula obejścia prawa).

3.6. Uwagi sformułowane w tej części opinii każą przyjąć, że opiniowana regulacja prowadzi do faktycznego przełamania powszechnie akceptowanej dotąd zasady swobody wyboru prawnej formy świadczenia pracy – na podstawie umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej. Czyni to ona przy tym w sposób dalece nieprzejrzysty (wbrew deklaracjom padającym w uzasadnieniu projektu oraz wbrew brzmieniu art. 11 ust. 7a.

33a ust. 3 ustawy o PIP), nieuzasadniony (z uwagi na brak rzeczywistej potrzeby rozciągnięcia ochrony gwarantowanej przez prawo pracy na osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych, co jest deklarowanym celem ustawodawcy) i nieproporcjonalny (wobec braku wykazania w procesie legislacyjnym jakoby środki prawne, którymi dysponowała PIP przed nowelizacją były niewystarczające do osiągnięcia zakładanych celów, a także z uwagi na towarzyszący ustawodawcy, choć nie ujawniany przez niego, czysto fiskalny cel opiniowanej regulacji, który bez ingerowania w swobodę wyboru prawnych form zatrudnienia, a zapewne także efektywniej, dałoby się osiągnąć dzięki alternatywnej – jawnie nakierowanej na taki cel – regulacji z zakresu prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych).

4) Umowa o pracę (stosunek pracy) a zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej – kryteria rozróżnienia

4.1. Przyjęcie, że minimalnym wymogiem dopuszczalności re kwalifikacji umowy cywilnoprawnej będącej podstawą zatrudniania jest to, by następowała ona wyłącznie wówczas, gdy konkretna relacja zatrudnienia - choć formalnie jej podstawą jest umowa cywilnoprawna – spełnia w istocie materialnoprawne kryteria kwalifikacji danego stosunku prawnego jako stosunku pracy w znaczeniu art. 22 § 1 KP rodzi pytanie o treść tych ostatnich kryteriów. W orzecznictwie sądów pracy przy kwalifikacji prawnej spornego stosunku zatrudnienia stosowanym powszechnie sposobem jej dokonywania jest metoda **określana mianem metody typologicznej**. Zakłada ona, że kwalifikacja prawna spornej relacji zatrudnienia powinna odwoływać się przede wszystkim do kryterium przeważających (dominujących) w niej normatywnych cech stosunku pracy bądź stosunku cywilnoprawnego. Jej zastosowanie powinno polegać na ważeniu poszczególnych cech normatywnych występujących w analizowanym przypadku, a rezultat jej stosowania – na **uznaniu danego stosunku za stosunek pracy wówczas, gdy normatywne cechy stosunku pracy są w jego ramach przeważające albo za stosunek cywilnoprawny, gdy dominują w nim cechy stosunku cywilnoprawnego**⁴⁴. Jednocześnie przyjmuje się, że – w przypadku

⁴⁴ Zob. np. wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Służba Pracownicza Nr 2/1976, s. 28; z 2.9.1998 r., I PKN 293/98, OSNAPiUS Nr 18/1999, poz. 582; z 14.9.1998 r., I PKN 334/98, OSNAPiUS Nr 20/1999, poz. 646; z 6.10.1998 r., I PKN 389/98, OSNAPiUS Nr 22/1999, poz. 718; z 22.12.1998 r., I PKN 517/98, OSNAPiUS Nr 4/2000, poz. 138; z 12.1.1999 r., I PKN 535/98, OSNAPiUS Nr 5/2000, poz. 175; z 9.2.1999 r., I PKN 562/98, OSNAPiUS Nr 6/2000, poz. 223; wyrok SN z 7.3.2006 r., I PK 146/05, Legalis; postanowienie SN z 16.4.2024

występowania w badanej relacji zatrudnienia równorzędnego poziomu cech normatywnych stosunku prawa pracy i stosunku cywilnoprawnego – to wola (zgodny zamiar) stron w przedmiocie tego, jakiego rodzaju stosunek prawny chciały one nawiązać, powinna mieć znaczenie rozstrzygające o kwalifikacji prawnej⁴⁵.

W myśl powszechnie akceptowanego w doktrynie i orzecznictwie stanowiska, o prawnej kwalifikacji danego stosunku prawnego jako stosunku pracy decydują więc przede wszystkim cechy charakteryzujące przedmiot głównego świadczenia wykonywanego w ramach tego stosunku, a więc cechy wykonywanej pracy. **Cechy te są dekodowane bezpośrednio lub pośrednio z treści § 1 art. 22 KP.** Biorąc je pod uwagę, przyjmuje się, że stosunkiem pracy w rozumieniu tego przepisu jest **społeczny stosunek pracy: dobrowolnie podporządkowanej, odpłatnej i wykonywanej osobiście na rzecz podmiotu zatrudniającego.** Oprócz tych - wynikających wprost z art. 22 § 1 KP - cech, jako cechy stosunku pracy wymienia się także niekiedy **skooperowanie (zespolowość) pracy oraz jej wykonywanie w warunkach ryzyka pracodawcy**⁴⁶. Wszystkie wskazane wyżej cechy uznaje się łącznie za **normatywne cechy stosunku pracy.**

4.2. Jedną z podstawowych cech normatywnych stosunku pracy, zdecydowanie odróżniającą go od stosunków cywilnoprawnych, jest **obowiązek (wymóg) osobistego wykonywania**

r., II USK 83/23, Legalis; postanowienie SN z 12.7.2023 r., II USK 270/22, LEX nr 3580369; postanowienie SN z 27.9.2023 r., II USK 304/22; „wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449; postanowienie SN z 6.5.2020 r., I PK 60/19, Legalis oraz z 10.10.2019 r., I PK 227/18, Legalis.

⁴⁵ Zob. np. postanowienie SN z 18.11.2020 r., III PK 173/19, Legalis, w którym przyjęto, że „jeśli umowa wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, o jej typie (rodzaju) decyduje zgodny zamiar stron i cel umowy, który może być wyrażony także w nazwie umowy” oraz postanowienie SN z 13.5.2020 r., I PK 121/19, Legalis, gdzie z kolei podkreślono, że „woli stron można przypisać decydujące znaczenie dopiero wtedy, gdy zawarta umowa wykazuje cechy wspólne dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem”; zob. też postanowienie SN z 4.4.2019 r., I PK 101/18, Legalis; wyrok SN z 18.6.1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449; postanowienie SN z 23.2.2023 r., II USK 136/22; por. wyrok z 5.9.1997 r., I PKN 229/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 329; por. wyrok z 18.6.1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449.

⁴⁶ Tak. *A. Sobczyk*, w: *A. Sobczyk*, Kodeks pracy. Komentarz, 2025, art. 22, Nb 6; zob też postanowienie SN z 23.4.2025 r., I USK 321/23, Legalis, gdzie SN podkreślił, że do cech charakterystycznych stosunku pracy zalicza się: dobrowolność wykonywania pracy przez pracownika, osobisty charakter świadczenia tej pracy, ciągłość pracy, podporządkowanie pracownika pracodawcy, odpłatność pracy oraz ponoszenie przez pracodawcę wszelkiego ryzyka (osobowego, organizacyjnego i ekonomicznego) związanego z realizacją zobowiązania; wyrok SN z 18.11.2025 r., II USKP 96/25, Legalis; postanowienie SN z 17.12.2025 r., II USK 127/25, Legalis; postanowienie SN z 6.8.2025 r., II USK 418/24, Legalis. W orzecznictwie często podkreśla się przy tym, że największe znaczenie na gruncie typologicznego odróżniania umowy o pracę przypisuje się cechom osobistego świadczenia pracy, podporządkowania pracownika oraz ryzyka pracodawcy (zob. np. postanowienie SN z 23.4.2025 r., I USK 321/23, Legalis; wyrok SN z 16.5.2019 r., II PK 27/18, LEX nr 2665282; por. postanowienie SN 10.1. 2024 r., II USK 308/22, Legalis; z 15.5.2024 r., III USK 296/23, Legalis; z 17.10. 2024 r., III USK 347/23, Legalis).

pracy bezpośrednio przez zatrudnionego. Jego konsekwencją ma być **brak możliwości powierzenia wykonywania zobowiązania osobom trzecim**. Cecha ta wskazywana jest również powszechnie w orzecznictwie⁴⁷. Bliższa analiza wypowiedzi judykatury pozwala jednak zauważyć, że w treści większości z nich obowiązek osobistego świadczenia przez zatrudnionego nie jest charakteryzowany szczegółowo i funkcjonuje raczej w charakterze pewnego hasła, niż operatywnego kryterium pozwalającego niezawodnie odróżnić stosunek pracy od stosunku cywilnoprawnego. Dość wspomnieć, że - wbrew zasygnalizowanej wcześniej - powszechnej opinii - nie jest wcale tak, że w cywilnoprawnym stosunku zobowiązaniowym dłużnikowi przysługuje całkowita swoboda powierzenia wykonywania zobowiązania osobom trzecim i nigdy nie ma on obowiązku świadczyć osobiście.

W przypadku umów cywilnoprawnych, których odróżnienie od umowy o pracę nastrocza najwięcej wątpliwości w praktyce jest wręcz odwrotnie. Umowami takimi są, jak wiadomo, umowy o świadczenie usług, do których art. 750 KC nakazuje odpowiednio stosować przepisy o zleceniu (tj. umowy, które same określa się potocznie mianem „umów zlecenia”). Wprowadzie ogólne reguły prawa zobowiązań (art. 356 § 1 KC) rzeczywiście gwarantują dłużnikowi szeroką swobodę posługiwania się w celu spełnienia świadczenia osobą trzecią (zastępcą) i nie wymagają spełniania świadczenia osobiście. Regulacja umowy zlecenia przewiduje jednak od tych ogólnych reguł istotny wyjątek. Zgodnie z art. 738 § 1 KC, przyjmujący zlecenie może bowiem powierzyć wykonanie zlecenia osobie trzeciej tylko wtedy, gdy to wynika z umowy lub ze zwyczaju albo gdy jest do tego zmuszony przez okoliczności. W piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że przepis ten - choć znajduje się w uregulowaniu zlecenia w ścisłym tego słowa znaczeniu (tj. umowy, o której mowa w art. 734 KC), w ramach formuły odpowiedniego stosowania tego uregulowania przewidzianej w art. 750 KC, znajduje zastosowanie także do umów, o których mowa w art. 750 KC⁴⁸. Szczegółowa analiza cechy stosunku prawnego w postaci wymogu (obowiązku) osobistego wykonywania zobowiązania każe zatem stwierdzić, że jest to mało operatywne kryterium odróżnienia stosunku pracy od stosunku prawnego, którego źródłem jest umowa, o której mowa w art. 750

⁴⁷ Zob. np. wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Służba Pracownicza Nr 2/1976, s. 28; wyrok z 4.12.1997 r., I PKN 394/97, OSNAPiUS 1998 nr 20, poz. 595; wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Służba Pracownicza 1976 nr 2, s. 28; postanowienie SN z 6.8.2025 r., II USK 418/24, Legalis; wyrok SA w Poznaniu z 27.5.2025 r., III AUa 705/24, Legalis; postanowienie SN z 30.11.2023 r., II USKP 22/23, Legalis; wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Służba Pracownicza Nr 2/1976, s. 28; postanowienie SN z 10.1.2024 r., II USK 308/22, Legalis; postanowienie SN z 13.6.2023 r., II USK 6/23, Legalis; wyrok SN z 28.10.1998 r., I PKN 416/98, Legalis; wyrok SN z 26.10.20026 r., I PK 110/06, Monitor Prawa Pracy 2007, nr 1, s. 43; postanowienie SN z 23.4.2025 r., I USK 321/23, Legalis

⁴⁸ Zob. np. *P. Machnikowski*, w: *E. Gniewek, P. Machnikowski*, Kodeks cywilny. Komentarz, 2017, art. 750, Nb 2.

KC⁴⁹. W istocie bowiem oba stosunki prawne różnią się od siebie nie tyle tym, że pracownik ma obowiązek wykonywania pracy osobiście, podczas gdy usługodawca w ramach umowy cywilnoprawnej nie ma generalnego ustawowego obowiązku świadczyć osobiście, ale raczej tym, że w umowie o świadczenie usług dopuszczalne jest skuteczne zastrzeżenie klauzuli umownej zezwalającej na wykonywanie usług (poszczególnych czynności składających się na świadczenie zleceniobiorcy) przez osobę trzecią (zastępcę), która to klauzula w umowie o pracę byłaby niedopuszczalna. Tę rzeczywistą różnicę pomiędzy obu typami umów celnie uchwycił SN w wyroku z 26.11.1998 r. (I PKN 458/98, OSNAPiUS 2000, Nr 3, poz. 94; por. art. 738 § 1 w zw. z art. 750 KC).

Ograniczona operatywność omawianego tutaj kryterium oznacza, że w zasadzie pozostaje ono przydatne przede wszystkim wówczas, gdy konkretna umowa, której kwalifikacja jako umowy o pracę albo umowy zlecenia (art. 750 KC) budzi wątpliwości zawiera w swojej treści klauzulę upoważniającą zatrudnionego do powierzenia wykonywania określonych czynności osobie trzeciej. W świetle licznych i dość jednoznacznych wypowiedzi orzecznictwa można założyć, że klauzula taka zupełnie wyłącza możliwość kwalifikowania danej umowy jako umowy o pracę, wprowadza bowiem do relacji zatrudnienia element zupełnie obcy dla normatywnego wzorca stosunku pracy⁵⁰. Brak natomiast podstaw do uznania obowiązywania reguły odwrotnej do wskazanej wyżej - samo zamieszczenie w treści umowy postanowienia zastrzegającego wyrażnie obowiązek osobistego świadczenia przez kontrahenta nie oznacza, że umowa taka może być w sposób pewny uznana za umowę o pracę. W orzecznictwie zwykle nie budzi wątpliwości, że „określenie w umowie czynności z zastrzeżeniem ich osobistego wykonywania w określonych dniach i godzinach nie przesądza o

⁴⁹ Por. podobną tezę zgłoszoną w literaturze prawniczej: *A.M. Świątkowski*, Przedmiot stosunku pracy. Rozważania de lege lata i de lege ferenda, w: L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 54

⁵⁰ Tak wyrażnie SN w wyrok Z 28.10.1998 r., I PKN 416/98 OSNAPiUS 199, nr 24, poz. 775: „brak bezwzględneho obowiązku osobistego świadczenia pracy wyklucza możliwość zakwalifikowania stosunku prawnego jako umowy o pracę”; zob. też wyrok SN z 4.12.1997 r. I PKN 394/97, Legalis, gdzie przyjęto, że przepis art. 22 § 1¹ KP nie ma zastosowania, gdy w łączącym strony stosunku prawnym brak podstawowych elementów charakterystycznych dla stosunku pracy, takich jak osobiste wykonywanie czynności oraz podporządkowanie organizacyjne i służbowe, sugerując tym samym, że - w przypadku braku pewnych podstawowych elementów normatywnych stosunku pracy, do których zaliczone zostało świadczenie pracy osobiście - charakterystyczne dla metody typologicznej ważenie cech normatywnych i kwalifikowanie danego stosunku prawnego według kryterium cech przeważających w ogóle nie znajduje zastosowania; podobnie w wyrok SN z 12.1.1999 r., I PKN 535/98, Legalis.

nawiązaniu stosunku pracy, ponieważ takie elementy występują też w stosunkach cywilnoprawnych”⁵¹.

Mając na uwadze, że w wielu - jeśli nie w większości - kontraktów zawieranych w obrocie brak w ogóle postanowień wprost odnoszących się do możliwości (jej braku) posługiwania się zastępcami (osobami trzecimi) przez zatrudnionego, należy dojść do wniosku, że **znaczenie omawianego w tym miejscu kryterium odróżniania umów cywilnoprawnych od umów o pracę jest zdecydowanie przeceniane**. W praktyce nie może odgrywać ono istotnej roli w procesie kwalifikacji prawnej danego kontraktu, często pozostając jedynie „hasłem” czy „emblematem” pozwalającym na sądowe uzasadnienie decyzji orzeczniczych.

Z drugiej strony, należy jednak zwrócić uwagę na absolutnie jednoznaczne stanowisko orzecznictwa w przedmiocie wpływu sposobu wykonywania kontraktu na jego prawną kwalifikację. **Stanowisko to zakłada, że o kwalifikacji umowy - niezależnie od jej treści - decyduje przede wszystkim rzeczywisty sposób jej wykonywania. To ten sposób stanowi bowiem wyraz rzeczywistej woli stron, która - zgodnie z art. 65 KC – ma w procesie wykładni umowy pierwszeństwo przed jej dosłownym brzmieniem. Ujawniające się w toku wykonywania umowy okoliczności faktyczne odpowiadające normatywnym cechom stosunku pracy określonym w art. 22 § 1 KP (rzeczywiste realizowanie elementów stosunku pracy przez strony) prowadzą więc do przyjęcia, że dana umowa stanowi umowę o pracę, choćby wniosek taki nie był uzasadniony w świetle samej jej treści**⁵². Uwzględnienie kryterium faktycznego sposobu realizacji umowy będącej podstawą zatrudnienia zdaje się prowadzić do dwóch istotnych wniosków. Po pierwsze oznaczać ono musi, że nawet wówczas, gdy umowa literalnie dopuszcza możliwość posługiwania się przez osobę zatrudnioną osobą trzecią (zastępcą) przy wykonywaniu powierzonej jej pracy, faktyczny brak akceptacji dla realizacji takiego zapisu umowy (rzeczywista odmowa możliwości posługiwania się zastępcą) ze strony zatrudniającego stanowić może wskazówkę, że analizowana umowa stanowi umowę o pracę, nie zaś umowę cywilnoprawną (art. 750 KC). Po drugie, prowadzi do konkluzji, że faktyczne akceptowanie przez zatrudniającego zastępstw

⁵¹ Zob. wyrok z 6.10.1998 r., I PKN 389/98, OSNP 1999, Nr 22, poz. 718; por. wyrok SN z 28.10.1998 r., I PKN 416/98, OSNP 1999, Nr 24, poz. 775, gdzie podkreślono z kolei, że „brak bezwzględnego obowiązku osobistego świadczenia pracy wyklucza możliwość zakwalifikowania stosunku prawnego jako umowy o pracę”.

⁵² Zob. np. wyrok SN z 17.5.2016 r., I PK 139/15, Legalis, a także wyrok SN z 7.6.2017 r., I PK 176/16, Legalis; wyrok SN z 8.1.2025 r., I USKP 80/24, Legalis; wyrok SN z 24.2.2010 r., II UK 204/09, Legalis; postanowienie SN z 10.01.2024 r., II USK 308/22, Legalis; wyrok SN z 5.9.1997 r., I PKN 229/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 329; wyrok SN z 18.6.1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449; wyrok SN z 2.9.1998 r., I PKN 293/98, OSNAPiUS 1999 nr 18, poz. 582; wyrok SN z 27.5.2010 r., II PK 354/09; wyrok SN z 29.6.2010 r., I PK 44/10, OSNP 2011 nr 23-24, poz. 294 ; wyrok SN z 4.2.2011 r., II PK 82/10, LEX nr 817515

przemawia za uznaniem danej umowy za umowę cywilnoprawną, choćby nawet określona ona była przez strony mianem umowy o pracę, a jej treść wyraźnie wykluczała dopuszczalność ustanawiania zastępców. Pierwszy ze sformułowanych wyżej wniosków znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W uzasadnieniu wyroku SN z 8.11.2018 r. (III PK 110/17, Legalis), SN zwrócił uwagę, że w przypadku, gdy pracodawca nie akceptuje możliwości wykonywania pracy przez niezatrudnioną przez niego osobę trzecią działającą w charakterze zastępcy nieobecnego zatrudnionego, lecz powierza wykonywanie pracy tego zatrudnionego innym osobom zatrudnionym, co nie różni się niczym od typowego obowiązku pracodawcy w przewidywaniu nagłych zjawisk w środowisku pracy (zwolnienia od pracy, choroby, etc.), zapis umowy o możliwości wykonania umowy przez osobę trzecią nie jest w istocie realizowany. Trudno przy tym zgodzić się z dalej idącym stwierdzeniem SN, według którego taki zapis umowny należało uznać za „pusty”, zaś odbiegająca od jego treści rzeczywista praktyka wykonywania umowy miałyby jednoznacznie przemawiać za koniecznością kwalifikowania tej umowy jako umowy o pracę, a nie umowy cywilnoprawnej. Jak zauważono wyżej, wbrew dość powszechnemu, ale błędnemu przekonaniu, w ramach stosunku prawnego wynikającego z umowy, o której mowa w art. 750 KC usługodawca ma co do zasady obowiązek świadczyć osobiście, choć strony mogą postanowić w tym zakresie inaczej. Uznanie określonej praktyki wykonywania umowy odbiegającej od jej treści za wskaźnik rzeczywistej woli stron wpływający na jej wykładnię zgodnie z art. 65 KC nie musi zatem prowadzić do wniosku, że zamiarem stron było w omawianym przypadku zawarcie umowy o pracę. Skoro bowiem dopuszczalne jest związanie się przez strony umową cywilnoprawną (art. 750 KC), w ramach której zatrudniony byłby zobowiązany do osobistego świadczenia, stwierdzenie, że postanowienie umowy dopuszczające możliwość posługiwania się zastępcą nie odpowiada rzeczywistym zamiarom stron, którym - w świetle praktyki wykonywania umowy - było nałożenie na zatrudnionego obowiązku świadczenia osobistego pozostawia miejsce dla kwalifikacji danej umowy jako umowy cywilnoprawnej.

Na marginesie należy też zauważyć, że trudno byłoby uznać za poprawne podejście, w ramach którego sądy uwzględniając sposób realizacji zobowiązania mający wpływać na kwalifikację umowy będącej jego źródłem brałyby pod uwagę nie tyle zgodny sposób wykonywania umowy przez obie jej strony, co nieakceptowane przez jedną stronę umowy postępowanie drugiej z nich. Na gruncie art. 65 KC przyjmuje się, że sposób wykonywania umowy powinien być brany pod uwagę przy dokonywaniu jej wykładni, gdyż odpowiada to racjonalnemu założeniu, zgodnie z którym „jeśli jedna ze stron wykonuje umowę w określony

sposób przez jakiś czas, a druga strona taki sposób wykonania akceptuje, to uzasadnione jest twierdzenie, że umowa jest wykonywana zgodnie z jej treścią odpowiadającą zamiarowi stron⁵³. Jeśli określony sposób wykonywania umowy przez zatrudniającego nie jest akceptowany przez zatrudnionego (np. odmowa dopuszczenia do wykonywania pracy zastępcy wskazanego, zgodnie z umową przez zatrudnionego), to sytuację tę zwykle należy raczej postrzegać jako nienależyte wykonanie zobowiązania (odpowiadającego treści umowy) przez zatrudniającego, niż jako podstawę dla wykładania umowy w sposób zgodny ze sposobem jej wykonywania przez zatrudniającego, a w konsekwencji – dla jej re kwalifikacji.

Jak zasygnalizowano wyżej, z akceptowanego powszechnie w orzecznictwie poglądu o konieczności uwzględnienia przy kwalifikacji umowy będącej podstawą zatrudnienia kryterium faktycznego sposobu jej realizacji wynika logicznie jeszcze jeden istotny wniosek. Sprowadza się on do stwierdzenia, że faktyczne akceptowanie przez zatrudniającego zastępstw sprawowanych przez osoby trzecie przemawia za uznaniem wykonywanej w ten sposób umowy za umowę cywilnoprawną, choćby nawet określona ona była przez strony mianem umowy o pracę, a jej treść wyraźnie wykluczała dopuszczalność ustanawiania zastępców. Bezwzględny zakaz posługiwania się zastępcami przy wykonywaniu pracy powszechnie uważany jest bowiem za immanentny element stosunku pracy. Analiza orzecznictwa w sprawach z zakresu prawa pracy prowadzi jednak do zaskakujących obserwacji. Wbrew sformułowanemu właśnie wnioskowi będącemu logiczną koniecznością powszechnie aprobowanych poglądów zreferowanych wyżej, SN przyjmuje bowiem, że korzystanie przez pracownika z pomocy innej osoby (w tym ze świadczenia pracy przez osoby niezatrudnione przez tego samego pracodawcę) nie stoi na przeszkodzie uznaniu danego stosunku zatrudnienia za stosunek prawa pracy⁵⁴.

Interpretacja judykatów, w których sformułowano przytoczony właśnie pogląd nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Nie jest jasne, czy SN uważa, że kwalifikacji danego stosunku zatrudnienia jako stosunku pracy nie przekreśla tylko taka sytuacja, w której na etapie wykonywania umowy zatrudniający faktycznie godzi się *ad hoc* na oferowane przez zatrudnionego zastępstwa osób trzecich, dopuszczenie zaś takich zastępstw w umowie wykluczałoby możliwość uznania jej za umowę o pracę. Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku z 19.2.2014 (I PK 270/13), wyraźnie wyartykułowano myśl, że korzystanie przez pracownika z

⁵³ Por. wyrok SN z 10.1.2020 r., I CSK 380/18, Legalis; zob. też wyrok SN z 16.3.2018, IV CSK 106/17, Legalis i wyrok SN z 29.5.2018 r., II CSK 42/18, Legalis; wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Służba Pracownicza Nr 2/1976, s. 28.

⁵⁴ Wyrok z 9.2.2007 r., I UK 221/06, Legalis; por. postanowienie SN z 19.2.2014, I PK 270/13, Legalis.

pomocy innej osoby nie stoi na przeszkodzie uznaniu pracowniczego charakteru nawiązanego stosunku prawnego jedynie wówczas, gdy pomoc taka nie była założeniem, któremu dano wyraz w treści umowy, wyraźne przesądzenie w treści umowy możliwości wykonywania obowiązków przez osobę trzecią (zastępcę) byłoby już natomiast sprzeczne z istotą stosunku pracy i przekreślałoby możliwość kwalifikowania umowy jako umowy o pracę. W wyroku z 9.2.2007 r. (I UK 221/06) SN zdaje się jednak zajmować stanowisko dużo bardziej liberalne. W treści uzasadnienia przytoczonego orzeczenia, SN sformułował tezę, zgodnie z którą do sprzeczności z istotą stosunku pracy dochodzi w przypadku, gdy umowa będąca podstawą zatrudnienia przewiduje wyraźnie możliwość wykonywania nakładanych tą umową obowiązków albo przez samą stronę (zatrudnionego) albo przez inną osobę, w zależności od uznania samej strony (zatrudnionego). W dalszej części uzasadnienia Sąd rozwijając tę tezę wyjaśnił przy tym, że „inaczej rzecz ujmując - do sprzeczności takiej prowadzi założona przez strony umowy możliwość uwolnienia się od przyjętego zobowiązania (świadczenia pracy) za pomocą trzeciej osoby” z przyczyn innych niż losowe. Jak się zatem wydaje, za okoliczność przekreślającą kwalifikację danego stosunku prawnego jako stosunku pracy SN uważa wyłącznie zamieszczenie w umowie zapisu dającego stronie (zatrudnionemu) całkowitą swobodę (dowolność) decydowania o tym, czy będzie świadczył pracę osobiście czy przez zastępcę oraz faktyczną swobodę w tym zakresie akceptowaną przez zatrudniającego⁵⁵.

Przeprowadzona dotąd analiza pozwala na powtórzenie wniosku, zgodnie z którym **uznawana powszechnie za kryterium odróżnienia stosunku cywilnoprawnego od stosunku pracy normatywna cecha tego ostatniego w postaci obowiązku osobistego świadczenia pracy w praktyce stosowania prawa nie może pełnić efektywnie przypisywanej jej roli.** W tych - częstych w praktyce przypadkach – gdy umowa nie odnosi się w swojej treści do kwestii dopuszczalności posługiwania się zastępcą, kryterium to w ogóle nie może znaleźć zastosowania. **Wobec milczenia umowy, uzasadnione jest przyjęcie, że na zatrudnionym ciąży obowiązek świadczenia osobistego, niezależnie od tego, czy podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę czy umowa uregulowana w art. 750 KC. Milczenie umowy w tym zakresie nie pozwala zatem przesądzić o kwalifikacji umowy i nie może stanowić użytecznego kryterium wyboru pomiędzy tymi potencjalnymi podstawami zatrudnienia.** Podobnie jest w przypadku, gdy umowa wyłącza wprost możliwość posługiwania się zastępcą. Takie postanowienie może być uznane za powtórzenie przez strony reguły wynikającej z KP albo za - dopuszczalne w świetle swobody umów - ograniczenie

⁵⁵ W tym kierunku też postanowienie SN z 10.1.2024 r., II USK 308/22, Legalis

dopuszczalności posługiwania się zastępcą w ramach stosunku cywilnoprawnego, w przypadku, gdy KC w ogóle taką możliwość przewiduje (por. art. 738 § 1 KC). **Samo zamieszczenie w umowie klauzuli zakazującej korzystania z zastępców nie może stanowić okoliczności przesądzającej o tym, czy dana umowa jest źródłem stosunku pracy czy stosunku cywilnoprawnego.** Wreszcie także zastrzeżenie w umowie, że posłużenie się zastępcą jest dopuszczalne nie może być uznane za niezawodne kryterium pozwalające na przesądzenie czy umowa rodzi stosunek pracy czy stosunek cywilnoprawny. Jak bowiem wyjaśniono wyżej, także w umowie o pracę SN uważa tego rodzaju postanowienie za dopuszczalne, o ile tylko nie przyznaje ono zatrudnionemu całkowitej swobody decydowania o powierzeniu pracy zastępcy, a jedynie przyznaje mu uprawnienie do posłużenia się zastępcą w przypadkach braku możliwości osobistego świadczenia pracy. Można przypuszczać, że w większości przypadków omawiane postanowienia stosowane w obrocie mają taki właśnie charakter. **Także postanowienia zezwalające na posłużenie się zastępcą rzadko mają zatem zdolność pełnienia roli kryterium pozwalającego na dokonywania kwalifikacji prawnej umowy, w której je zamieszczono.** Te same wnioski można odnieść do praktyki wykonywania umowy, w ramach której strony w toku jej realizacji czysto faktycznie dopuszczają albo – przeciwnie - wyłączają możliwość posługiwania się przez osobę zatrudnioną zastępcą.

4.3. Podobnie jak w przypadku wymogu osobistego świadczenia pracy, za immanentną cechę stosunku pracy uważa się **odpłatność rozumianą jako prawo pracownika do wynagrodzenia.** Została ona wyrażona wprost w ustawie – w art. 22 KP, zgodnie z którym pracodawca zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Cecha ta jest też powszechnie akcentowana w judykaturze⁵⁶. Dokładnie tak, jak w przypadku obowiązku osobistego świadczenia pracy, odpłatność uznawana jest przy tym za element konieczny zatrudnienia pracowniczego: brak tego elementu uniemożliwia zakwalifikowanie danego stosunku prawnego jako stosunku pracy niezależnie od występowania w jego ramach innych normatywnych cech stosunku pracy⁵⁷. Słusznie przyjmuje się przy tym, że zasada (cecha)

⁵⁶ Por. np. wyrok SN z 20.3.1965 r., III PU 28/64, OSNCP z 1965 r. Nr 9, poz. 157; wyrok SN z 5.12.2000 r., I PKN 133/00, OSNAPiUS Nr 14/2002, poz. 326; postanowienie SN z 22.9.2020 r., II PK 116/19, Legalis; wyrok SN z 19.11.2020 r., II UK 363/18, Legalis; wyrok SN z 17.2.2023 r., VI Pa 38/22, Legalis; wyrok SN z 26.10.20026 r., I PK 110/06, Monitor Prawa Pracy 2007, nr 1, s. 43; postanowienie SN z 23.4.2025 r., I USK 321/23, Legalis

⁵⁷ Zob. wyrok SN z 26.10.20026 r., I PK 110/06, Monitor Prawa Pracy 2007, nr 1, s. 43 por. też *J. Stelina*, w: *A. Sobczyk*, Kodeks pracy. Komentarz, 2025, art. 22, Nb 11.

odpłatności ma w istocie dwa aspekty. W ramach stosunku pracy pracownik nabywa bowiem uprawnienie do otrzymania umówionego wynagrodzenia nie tylko za rzeczywiste wykonywanie pracy, ale także **za czas pozostawania gotowości do (nieświadczonej rzeczywiście z przyczyn od niego niezależnych) pracy**⁵⁸.

Konstytutywna dla stosunku pracy normatywna cecha odpłatności ściśle łączy się z innym, również uważanym za tego rodzaju cechą elementem, jakim jest **ryzyko pracodawcy**⁵⁹. W piśmiennictwie z zakresu prawa pracy kategorię ryzyka pracodawcy analizuje się szczegółowo, dokonując w jej ramach licznych podziałów. Zwykle wyróżnia się ryzyko socjalne, osobowe i techniczno-organizacyjne (produkcyjne). To ostatnie charakteryzuje się jako spoczywający na pracodawcy ciężar ponoszenia negatywnych konsekwencji zakłóceń w procesie pracy (jak przerwa w dostawie energii czy surowców). Ciężar ten przyjmuje postać obowiązku wypłaty wynagrodzenia za czas nieświadczania pracy spowodowany wspomnianymi zakłóceniami, o ile nie są one zawinione przez samego pracownika. Z kolei ryzyko socjalne łączy się zwykle z ponoszeniem ciężaru wynagrodzenia za czas nieświadczania pracy z powodu nieobecności pracownika w pracy z ważnych względów osobistych, jak choroba, opieka nad dzieckiem itd. Pracodawca obciążony jest także skutkami niezawinionych, a niekiedy także zawinionych, przez pracownika działań, których skutkiem jest szkoda w majątku pracodawcy. Ten element określa się z kolei mianem ryzyka osobowego. Wreszcie ryzyko gospodarcze wiąże się z ogólną sytuacją podmiotu zatrudniającego. Oznacza ono, że pracownik nie ponosi konsekwencji zdarzeń, które ujemnie wpływają na wyniki gospodarcze pracodawcy, a w konsekwencji jego zarobek nie ulega zmniejszeniu z tego powodu, że nie został osiągnięty ilościowy lub jakościowy wynik produkcji⁶⁰.

Podobnie jak wszystkie omówione wyżej, także analizowana w tym miejscu **cecha odpłatności i ryzyka pracodawcy, uważana powszechnie za element odróżniający stosunek pracy od stosunków cywilnoprawnych, wydaje się mało operatywnym kryterium dokonywania tego rodzaju rozróżnienia. Także w odniesieniu do tego kryterium należy zauważyć, że nie ma ono samodzielnego znaczenia kwalifikacyjnego.** Jego przydatność jest znikoma w przypadkach, w których strony ani nie odniosły się do kwestii scharakteryzowanego wyżej ryzyka czy odpłatności w treści umowy, ani też zamiaru stron co

⁵⁸ J. Stelina, w: A. Sobczyk, Kodeks pracy. Komentarz, 2025, art. 22, Nb 11.

⁵⁹ Zob. np. wyrok SN z 26.10.20026 r., I PK 110/06, Monitor Prawa Pracy 2007, nr 1, s. 43; postanowienie SN z 23.4.2025 r., I USK 321/23, Legalis.

⁶⁰ Zob. np. wyrok SN z 8.11.2018 r., III PK 110/17, Legalis.

do sposobu rozstrzygnięcia tych kwestii nie da się ustalić przy uwzględnieniu okoliczności mających wpływ na jej wykładnię w świetle art. 65 KC (w tym podkreślanego konsekwentnie w orzecznictwie sposobu wykonywania umowy). **Innymi słowy, to czy zatrudnionemu należy się wynagrodzenie za czas przestoju, gdyż zatrudniający ponosi charakterystyczne dla stosunku pracy (wynikające z regulacji prawa pracy) szeroko rozumiane ryzyko czy też zatrudniający wolny jest od tego rodzaju ryzyka na zasadach właściwych ewentualnie dla niepracowniczego zatrudnienia w ramach stosunku cywilnoprawnego jest konsekwencją tego, czy analizowane zatrudnienie realizowane jest w ramach stosunku cywilnoprawnego czy stosunku pracy. Ustalenie, czy dana relacja prawna stanowi stosunek pracy w oparciu o kryterium konsekwencji prawnych (zastosowania właściwych przepisów prawa pracy będących źródłem ryzyka pracodawcy i odpłatności rozumianej w sposób określony wyżej) materializujących się tylko wtedy, gdy relacja taka jest stosunkiem pracy przeczy podstawowym zasadom logiki. Taka operacja myślowa stanowi modelowy przykład błędnego koła.**

Odwoływanie się do elementu ryzyka pracodawcy i scharakteryzowanej wyżej odpłatności jako do kryterium odróżnienia stosunku pracy od stosunku cywilnoprawnego może być użyteczne tylko w takim zakresie, w jakim kwestie te zostały określone przez same strony kontraktu (tj. zostały uregulowane w treści samej umowy bądź dają się zrekonstruować w oparciu o sposób wykonywania umowy). Także w takim zakresie jego użyteczność nie jest jednak tak doniosła, jak zdają się to sugerować liczne wypowiedzi judykatury czy doktryny. Wbrew wielu z nim, **nie jest bowiem tak, że strony obligacyjnego stosunku cywilnoprawnego nie mogą ułożyć jego treści w sposób zbliżony do tego charakterystycznego dla stosunku pracy.** W aktualnym orzecznictwie sądów powszechnych dotyczącym sporów w sprawach cywilnych często poruszane jest **zagadnienie dopuszczalności zastrzegania w treści umów o świadczenie usług z art. 750 KC postanowień przyznających zleceniobiorcy prawo do wynagrodzenia za samą gotowość do świadczenia usługi będącej przedmiotem umowy (niezależnie od jej rzeczywistego wykonywania).** Mimo pewnych wątpliwości pojawiających się w obrocie, **za jednolicie akceptowane można uznać stanowisko, zgodnie z którym przyznanie prawa do wynagrodzenia za samą gotowość do świadczenia określonej usługi jest w pełni dopuszczalne i nie przekracza żadnej z granic swobody umów wyrażonej w art. 353¹**

KC⁶¹. Nie powinna też ulegać wątpliwości dopuszczalność przyznania usługodawcy w treści umowy z art. 750 KC prawa do należnego od usługobiorcy świadczenia określonego mianem „płatnego urlopu”⁶². Za właściwy dla umowy z art. 750 KC uważa się także brak obciążenia usługodawcy ryzykiem gospodarczym. Doktryna prawa cywilnego zwraca uwagę, że co do zasady usługobiorca w ramach tej umowy, dokładnie tak, jak pracownik, wolny jest od ryzyka gospodarczego w tym sensie, że w braku odmiennej umowy ma on gwarancję wynagrodzenia za wykonanie zleconych czynności niezależnie od rentowności jego działań z perspektywy usługobiorcy⁶³.

4.4. Kolejnym, obok osobistego świadczenia pracy czy odpłatności i ryzyka pracodawcy, elementem uznawanym za normatywną cechę stosunku pracy jest **element kierownictwa pracodawcy (podporządkowania pracownika)**. Podobnie jak inne wymienione właśnie elementy, element ten uważany jest za konstytutywną cechę stosunku pracy. Jej brak przekreśla możliwość kwalifikowania danej relacji zatrudnienia jako stosunku pracy⁶⁴. Jej obecność w relacji zatrudnienia przemawiać ma zaś za uznaniem jej za stosunek pracy, stanowiąc argument przeciwko kwalifikowaniu jej w kategoriach stosunku cywilnoprawnego.

Analiza orzecznictwa z zakresu prawa pracy pozwala zauważyć, że omawiany w tym miejscu, **modelowy element stosunku pracy ulega współcześnie pewnej erozji. Kierownictwo pracodawcy utożsamiane z podporządkowaniem pracownika pracodawcy tradycyjnie rozumiane było jako relacja, w której pracownik wykonuje powierzone mu (konkretne) zadania pod nadzorem (samego pracodawcy czy określonego kierownika działającego w strukturze pracodawcy), w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę czy kierownika i stosując się do jego bieżących poleceń**⁶⁵. **Za związane z elementem kierownictwa pracodawcy - oprócz samej realizacji powierzonych zadań pod bieżącym nadzorem kierownika w dokładne określonym miejscu i czasie - uważano także**

⁶¹ Zob. wyrok SO w Bydgoszczy z 25.9.2013 r., VIII Ga 18/13, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych; wyrok SO w Częstochowie z 10.3.2017 r., V Ga 60/17, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych; wyrok SO w Krakowie z 27.2.2014 r., II Ca 2026/13, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych; por. też wyrok. KIO z 13.11.2018 r., Legalis; wyrok SO w Gliwicach z 5.12.2016 r., III Ca 1437/16, Legalis; wyrok SO w Łodzi z 7.12.2016 r., XIII Ga 631/16, Legalis; wyrok SO w Gliwicach z 15.9.2016 r., III Ca 1522/15, Legalis

⁶² Tak np. trafnie *P. Prusinowski*, Umowne podstawy zatrudnienia, Warszawa 2012, s. 85.

⁶³ Zob. np. *P. Prusinowski*, Umowne podstawy zatrudnienia, Warszawa 2012, s. 84.

⁶⁴ Zob. np. wyrok SN z 3.12.2024 r., III USK 371/23, Legalis; wyrok SN z 12.5.2011 r., II UK 20/11, Legalis; *J. Jończyk*, Umowa o zatrudnienie, PiZS 2012, Nr 2, s. 3; wyrok SN z 20.3.1965 r., III PU 28/64, OSNCP Nr 9/1965, poz. 157; wyrok SN z 7.3.2006 r., I PK 146/05, Legalis

⁶⁵ Por. wyrok SN z 22.12.1998 r., I PKN 517/98, OSNAPiUS Nr 4/2000, poz. 138.

okoliczności takie, jak podpisywanie list obecności czy podporządkowanie pracownika regulaminowi pracy⁶⁶.

Współczesne orzecznictwo podchodzi do tego kryterium dużo bardziej elastycznie. Zauważa się, że - głównie z uwagi na wysoki stopień specjalizacji – coraz częściej praca wykonywana przez poszczególnych zatrudnionych przyjmuje postać pracy samodzielnej i niezależnej - niezwiązanej immanentnie z bieżącym podporządkowaniem zatrudnionego w ramach organizacji, dla której wykonuje pracę, zwłaszcza zaś z koniecznością wykonywania konkretnych poleceń formułowanych przez inne osoby działające w jej strukturze. Powszechność tego zjawiska doprowadziła do wypracowania w orzecznictwie koncepcji „podporządkowania autonomicznego”, które polegać ma - według zapatrywania SN – na samym wyznaczaniu pracownikowi przez pracodawcę zadań, nie połączonym jednak z ingerowaniem w sposób wykonania poszczególnych z nich⁶⁷.

Koncepcja podporządkowania autonomicznego jest niewątpliwie wyrazem dostrzeżenia przez SN dokonujących się w praktyce zmian charakteru zatrudnienia przy jednoczesnej próbie utrzymania elementu podporządkowania pracodawcy jako elementu pozwalającego na odróżnienie stosunków pracy i zatrudnienia niepracowniczego. Z jednej bowiem strony SN uznaje, że w miarę rozwoju stosunków społecznych w miejsce dawnego systemu ścisłego hierarchicznego podporządkowania pracownika i obowiązku stosowania się do dyspozycji pracodawcy, pojawia się nowe podporządkowanie autonomiczne polegające na wyznaczaniu pracownikowi przez pracodawcę zadań bez ingerowania w sposób wykonania tych zadań⁶⁸. Z drugiej strony, wciąż podkreśla, że obecność elementu podporządkowania w danej relacji zatrudnienia pozwalać ma na jej kwalifikację jako stosunku pracy i odróżnienie od umowy cywilnoprawnej.

Nawet w opisanej wyżej, zliberalizowanej wersji podporządkowania autonomicznego sprowadzającego się w gruncie rzeczy do powierzenia pracownikowi określonych zadań, zakresienia przez pracodawcę ogólnych ram organizacyjnych i określenia dni, godzin czy miejsca wykonywania czynności przez pracownika, element podporządkowania odróżniać ma bowiem stosunek pracy od stosunku zatrudnienia

⁶⁶ Por. wyrok SN z 27.2.1979 r., II URN 19/79, Nowe Prawo Nr 6/1981, s. 82; wyrok SN z 11.4.1997 r., I PKN 89/97, OSNAPiUS Nr 2/1998, poz. 35; wyrok SN z 22.12.1998 r., I PKN 517/98, OSNAPiUS Nr 4/2000, poz. 138.

⁶⁷ Zob. wyrok SN z 3.12.2024 r., III USK 371/23, Legalis; wyrok SN z 7.9.1997 r., I PKN 277/99, OSNAPiUS Nr 1/2001, poz. 18.

⁶⁸ Zob. wyrok SN z 7.9.1999 r., I PKN 277/99, Legalis

niepracowniczego⁶⁹. Mimo tego rodzaju deklaracji, można mieć poważne wątpliwości, czy rzeczywiście omawiana w tym miejscu cecha normatywna stosunku pracy pozwala odróżnić stosunek cywilnoprawny od stosunku pracy. W ustawowym modelu umowy zlecenia (umowy o świadczenie usług z art. 750 KC) zleceniobiorca zachowuje wprawdzie – zgodnie z powszechnie wyrażanym w tym zakresie poglądem - swobodę decydowania o miejscu czy czasie realizowania powierzonych mu czynności składających się na usługę będącą przedmiotem umowy. Z drugiej jednak strony, dyspozytywna regulacja ustawowa umowy zlecenia nie stoi na przeszkodzie przyjęciu w konkretnej umowie odmiennego rozwiązania w tym zakresie. W samym orzecznictwie z zakresu prawa pracy dostrzeżono zresztą, że w umowie zlecenia (umowie z art. 750 KC) dopuszczalne jest zastrzeżenie obowiązku wykonywania przez zleceniobiorcę umówionych czynności w ściśle określonych dniach i godzinach⁷⁰. **Okoliczność, że umowa określa miejsce i czas wykonywania zadań osoby zatrudnionej w żaden sposób nie decyduje więc sama w sobie o jej kwalifikacji jako umowy o pracę albo umowy zlecenia (umowy z art. 750 KC).** Z kolei milczenie umowy w tym przedmiocie (por. przy tym art. 29 KP) oznacza, że o istnieniu bądź nieistnieniu obowiązku zatrudnionego wykonywania zadań w konkretnym miejscu i czasie wyznaczonym przez zatrudniającego przesądza to, czy dane zatrudnienie jest zatrudnieniem pracowniczym czy cywilnoprawnym. Innymi słowy, stwierdzenie występowania takiego obowiązku jest dopiero skutkiem kwalifikacji prawnej danego stosunku zatrudnienia, a nie kryterium tej kwalifikacji. Odmienny wniosek byłby sprzeczny z elementarnymi zasadami logiki. **Orzekanie o tym, czy mamy do czynienia ze stosunkiem pracy czy stosunkiem cywilnoprawnym w oparciu o niezaadresowaną w umowie (niedającą się ustalić w oparciu o sposób wykonywania umowy) kwestię obowiązku świadczenia przez zatrudnionego w konkretnym miejscu i czasie stanowiłoby książkowy wręcz przykład błędnego koła w rozumowaniu.**

Jak podkreślono wyżej, wynikający z orzecznictwa „minimalny próg podporządkowania” sprowadzający się wyłącznie do obowiązku wykonywania zadań w określonym miejscu i czasie sprawia, że treść cechy podporządkowania rozmywa się i w praktyce w zasadzie traci zdolność odróżniania stosunku pracy od stosunku cywilnoprawnego. W przypadku tego ostatniego dopuszczalne jest bowiem określenie w umowie miejsca i czasu świadczenia usług. W tym sensie możliwe jest nadanie umową

⁶⁹ Wyrok SN z 3.12.2024 r., III USK 371/23, Legalis

⁷⁰ Zob. np. wyrok SN z 24.11.2011 r., I PK 62/11, Legalis; wyrok z 6.10.1998 r., I PKN 389/98, OSNAPiUS 1999 nr 22, poz. 718; wyrok z 6.10.1998 r., I PKN 389/98, OSNAPiUS 1999 nr 22, poz. 718).

stosunkowi cywilnoprawemu cech kojarzonych tradycyjnie wyłącznie ze stosunkiem pracy. Co więcej, w orzecznictwie dostrzeżono także relację odwrotną. Rozwijając (a w zasadzie jeszcze bardziej liberalizując) zasygnalizowaną wyżej koncepcję podporządkowania autonomicznego, w judykaturze podkreśla się mianowicie, że zatrudnienie pracownicze może polegać na tym, że pracownik nie tylko zachowuje swobodę działania rozumianą jako wolność od bieżącego nadzoru oraz ingerencji przełożonych i brak wiążących go poleceń z ich strony, ale ma także możliwość samodzielnego kształtowania miejsca i czasu wykonywania pracy oraz określania konkretnych, wykonywanych przez siebie zadań⁷¹. Występowanie takiej swobody w ramach danego stosunku zatrudnienia nie przekreśla więc, według SN, jego kwalifikacji jako stosunku pracy. **Taki wniosek każe przyjąć, że element podporządkowania (kierownictwa) pracodawcy w jego współczesnym ujęciu orzeczniczym staje się pojęciem, które - nawet jeśli rzeczywiście niesie ze sobą jakąkolwiek treść - nie ma znaczenia pozwalającego na odróżnienie stosunku pracy od stosunku cywilnoprawnego.**

Warto przy tym zauważyć, że prezentowane w doktrynie prawa pracy podejście do elementu podporządkowania pracowniczego jest dużo bardziej zachowawcze. Zauważa się, że **obecny w art. 22 § 1 KP zwrot „pod kierownictwem pracodawcy” dookreślany jest przez przepisy regulujące obowiązki pracownika stosowania się do działań pracodawcy wyznaczających mu określone zachowanie w zakresie wykonywania pracy. Zasadniczą rolę przypisuje się przy tym w doktrynie przepisowi art. 100 § 1 KP, który wskazuje na obowiązek pracownika stosowania się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy.** Uważa się, że jest to najbardziej charakterystyczny aspekt podporządkowania⁷². Ponadto - co istotne w kontekście nowych uprawnień OIP, zwłaszcza zawartych w art. 34 ust. 2b i 2e ustawy o PIP- **warunkiem ustalenia, że dana praca jest wykonywana w warunkach podporządkowania (pod kierownictwem) pracodawcy jest stwierdzenie, że jest ona wykonywana w czasie przez niego wyznaczonym, w drodze np. obwieszczenia przez pracodawcę rozkładu czasu pracy, przez odpowiednie ukształtowanie treści regulaminu pracy czy jego harmonogramu pracy, w tym czasu pracy**⁷³. Ocena występowania kierownictwa pracodawcy wymaga także odniesienia się do innych aspektów pracowniczego zatrudnienia, wykraczających poza treść art. 22 § 1 KP, czyli np. ustalenia tego, czy miało miejsce udzielanie urlopu wypoczynkowego, odwołanie pracownika z urlopu, udzielanie zwolnień od pracy w

⁷¹ Wyrok SN z 7.3.2006 r., I PK 146/05, Legalis; por. wyrok SN z 4.4.2002 r., I PKN 776/00, OSNP Nr 6/2004, poz. 94)

⁷² Z. Kubot, Stosunek pracy, s. 105.

⁷³ Z. Kubot, Stosunek pracy, s. 105

celu załatwienia spraw rodzinnych itp. W doktrynie zauważa się, że „kierownictwo pracodawcy” stanowi najistotniejszy i konieczny element każdego stosunku pracy, a brak tego elementu uniemożliwia uznanie danego stosunku zatrudnienia za stosunek pracy⁷⁴.

5) Ograniczenie możliwości prawidłowego ustalenia istnienia stosunku pracy z zastosowaniem metody typologicznej w świetle opiniowanej regulacji

5.1. Jak wynika z dotychczasowych uwag (cz. I pkt.4.1 - 4.4 niniejszej opinii) dla zastosowania metody typologicznej służącej kwalifikacji prawnej stosunku zatrudniania i odróżnieniu stosunku pracy od stosunków cywilnoprawnych **fundamentalne znaczenie ma badanie występowania (stopnia występowania) w danej relacji zatrudnienia normatywnych cech stosunku pracy i stosunku cywilnoprawnego. Jednocześnie samo określenie treści tych cech normatywnych nie jest ani łatwe, ani wolne od kontrowersji. Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone. Do pewnego stopnia wiążą się one z wadliwością samej regulacji KP oraz KC.**

W doktrynie prawa pracy podkreśla się od lat, że ustawowe określenie stosunku pracy w art. 22 § 1 KP jest zbyt ubogie w treść, a przez to niewystarczające dla delimitacji zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego⁷⁵. Zauważa się, że ustawowe określenie stosunku pracy (art. 22 § 1 KP) może pełnić funkcję delimitacyjną jedynie w ograniczonym zakresie⁷⁶. Również w orzecznictwie dostrzeżono, że „kwalifikacja umowy o świadczenie usług jako umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej budzi w praktyce istotne trudności. Przepisy ustawodawstwa pracy nie wskazują elementów przedmiotowo istotnych umowy o pracę, a legalna definicja stosunku pracy określa jedynie podstawowe jego cechy pojęciowe⁷⁷”. **W rezultacie charakterystyczne dla stosunku pracy cechy uważane za jego cechy (elementy) normatywne i odróżniające go od stosunków cywilnoprawnych rekonstruowane są w zasadzie w praktyce stosowania prawa przez orzecznictwo i nie**

⁷⁴ Z. Kubot, Stosunek pracy, s. 10

⁷⁵ P. Grzebyk, Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne, Warszawa 2015 s. 43; B. Serafinowska, Działania podejmowane przez Państwową Inspekcję Pracy przeciw ukrywaniu zatrudnienia pracowniczego, w: S. Kowalski, Z. Kubot, red., Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia, Warszawa 2018, s. 91

⁷⁶ A. Tomanek, Ustawowe określenie stosunku pracy jako narzędzie delimitacji zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego, SPPiPS 2023, 30, nr 3, s. 196.

⁷⁷ Wyrok SN z 18.06.1998 r., I PKN 191/98, OSNP 1999/14/449.

wszystkie wynikają z art. 22 § 1 KP wprost. Jak wynika z wcześniejszych uwag orzecznictwo w tym zakresie nie jest wolne od rozbieżności i podlega dość dynamicznym zmianom. Znamienna jest zwłaszcza zmienność i niejednorodność podejścia do treści podporządkowania pracowniczego jako podstawowego kryterium pozwalającego odróżnić stosunek pracy od stosunku cywilnoprawnego, a także do kwestii osobistego świadczenia pracy (zob. cz. I pkt. 4.1.). **Prezentowane w orzecznictwie poglądy - nie dość, że rozbieżne same w sobie - nie są przy tym podzielane w pełni przez doktrynę prawa pracy (zob. cz. I pkt. 4.4).**

Taki stan prawny i towarzyszący mu stan orzecznictwa i nauki prowadzi niektórych autorów do konkluzji, że „polski ustawodawca, definiując stosunek pracy i jego cechy konstrukcyjne, pozostawił daleko idącą swobodę w ich interpretacji, która skutecznie uniemożliwia efektywną weryfikację i ocenę kwalifikacji danej formy świadczenia pracy z punktu widzenia jej zgodności z art. 22 KP zarówno przed organami Państwowej Inspekcji Pracy, jak i przed sądami pracy”⁷⁸. Pogląd taki został wypowiedziany w 2023 r., czyli przed przyznaniem OIP uprawnienia do władczego ustalania istnienia stosunku pracy na mocy opiniowanej regulacji. **Skoro jednak sposób definiowania stosunku pracy budził zastrzeżenia w kontekście ówczesnych, ograniczonych uprawnień PIP, to tym bardziej jest on nieadekwatny w odniesieniu do nowej, najdalej idącej, kompetencji OIP, określonej w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP.** Jeszcze w okresie przed zwiększeniem uprawnień PIP, uważano, że konieczna jest zmiana, przez doprecyzowanie „kierownictwa pracodawcy”, przepisu art. 22 § 1 KP. **Wskazywano, że celowe jest dookreślenie, że „chodzi o kierownictwo, które uprawnia pracodawcę do konkretyzacji - w drodze wiążących poleceń - obowiązków pracowniczych. Chodzi o obowiązki dotyczące zarówno przedmiotu pracy (rodzaju zadań i sposobu ich wykonywania), jak i miejsca oraz czasu jej świadczenia (trzon uprawnień pracowniczych)”**⁷⁹. Zdaniem A. Tomanka, biorąc pod uwagę treść pkt 13 III części zalecenia MOP nr 198 z dnia 15 czerwca 2006 r. dotyczącego stosunku pracy, pożądanym kierunkiem zmian podstaw prawnych delimitacji zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego winien polegać na zamieszczeniu w kodeksie pracy odrębnego przepisu, zawierającego wymienione przykładowo kryteria, charakteryzujące się wyższym poziomem szczegółowości i konkretności w porównaniu z ogólnymi cechami definicyjnymi określonymi w art. 22 § 1 KP., które należałoby brać pod uwagę przy ustalaniu

⁷⁸ T. Duraj, Kilka uwag, s. 179.

⁷⁹ T. Duraj, Kilka, s. 184.

istnienia stosunku pracy⁸⁰. Skoro zmiana ta nie nastąpiła, **nasuwa się oczywisty wniosek, że korzystanie przez OIP z kompetencji określonych w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP w zw. z art. 22 § 1 KP będzie stanowiło poważne zagrożenie w postaci dowolności w zakresie stwierdzania, że łączący strony stosunek zatrudnienia stanowi stosunek pracy. Niepewność tę potęguje nieprzejrzystość przepisów samej ustawy o PIP. W świetle ich treści nie jest jasne, czy OIP – w zakresie w jaki w ogóle ustawa nakazuje mu brać pod uwagę kryteria stosunku pracy określone w KP (zob. art. 34 ust. 2e i uwagi sformułowane wyżej, w cz. I pkt. 4) - powinien uwzględniać wyłącznie brzmienie samego art. 22 § 1 KP czy także wypracowane na jego gruncie dodatkowe (niewyrażone wprost w przepisie) cechy stosunku pracy (zob. art. 11 ust. 1 i art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o PIP). Niejasności te każą podać w wątpliwość zgodność opiniowanej ustawy z art. 2 Konstytucji RP (zob. cz. II pkt. 1.3. niniejszej opinii).**

5.2. Podobna niepewność co do ich treści charakteryzuje do pewnego stopnia niektóre normatywne cechy stosunków cywilnoprawnych, które są przeciwstawiane cechom stosunku pracy w celu odróżnienia ich od siebie i przyporządkowania konkretnej umowy do jednego z nich w procesie kwalifikacji. Jak wiadomo, w praktyce stosowania prawa największe wątpliwości dotyczą odróżniania umowy o pracę od umów, zlecenia, a dokładniej umów o świadczenie usług, do których art. 750 KC nakazuje stosować odpowiednio przepisy o umowie zlecenia. Ten specyficzny sposób uregulowania umowy o świadczenie usług w obecnym KC jest wynikiem pewnych zaszłości historycznych. Metoda polegająca na szczegółowym uregulowaniu ściśle rozumianej umowy zlecenia (tj. umowy zobowiązującej do dokonania czynności prawnej dla dającego zlecenie) w art. 734 – 749 KC, a następnie odesłaniu do tej regulacji i nakazaniu odpowiedniego stosowania przepisów o umowie zlecenia do umów o świadczenie usług nieuregulowanych innymi przepisami KC (art. 750 KC) została przejęta do obowiązującego Kodeksu z międzywojennej regulacji Kodeksu Zobowiązań. Taki sposób regulacji zupełnie nie przystaje do współczesnego obrotu. Rezultatem jego zastosowania jest bowiem to, że uregulowanie art. 734 – 749 KC znajduje zastosowanie wprost jedynie do ściśle rozumianej umowy zlecenia, a więc umowy mającej w obrocie niepomrotnie mniej istotne znaczenie niż umowy o świadczenie usług czysto faktycznych, nie polegających na dokonywaniu czynności prawnych. Te ostatnie, choć stanowią zdecydowaną większość umów

⁸⁰ A. Tomanek, Ustawowe określenie, s. 198.

rzeczywiście zawieranych w obrocie, zostały uregulowane przez ustawodawcę w sposób dalece niedoskonały - za pomocą przewidzianego w art. 750 KC mechanizmu odpowiedniego stosowania przepisów o zleceniu. W sposób właściwy dla formuły „odpowiedniego stosowania”, przepisy o zleceniu znajdują więc zastosowanie do umów o świadczenie usług z art. 750 KC tak, że część z nich stosuje się wprost (bez żadnych modyfikacji), inne z modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki umowy o świadczenie usług niepolegających na dokonywaniu czynności prawnych, pozostałe zaś w ogóle nie znajdują zastosowania do stosunku prawnego wynikającego z umowy o świadczenie usług czysto faktycznych. Taka metoda regulacji oznacza, że normatywne cechy omawianej umowy cywilnoprawnej przeciwstawianej najczęściej w praktyce umowie o pracę w ogóle nie zostały określone bezpośrednio przez ustawodawcę, a ich identyfikacja jest dziełem, nierzadko wewnątrznie sprzecznym, nie zawsze konsekwentnym, a przede wszystkim stosunkowo nielicznym, wypowiedzi judykatury czy doktryny. **W takim stanie rzeczy trudno mówić o klarowności normatywnych cech umowy o świadczenie usług, o której mowa w art. 750 KC. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej okoliczności, należy stwierdzić, że rezultat dokonującego się w ramach kwalifikacji prawnej zabiegu polegającego na analizowaniu poszczególnych elementów stosunku prawnego poddawanego kwalifikacji prawnej i ustalaniu, czy stanowią one cechę stosunku prawa pracy czy stosunku cywilnoprawnego musi być daleki od przewidywalności. Daleki od przewidywalności bywa zatem dla stron danego stosunku prawnego rezultat kwalifikacji prawnej łączącej ich umowy jako umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej.**

5.3. Jak wykazano we wcześniejszych uwagach (cz. I. pkt. 4.1 - 4.4), w procesie dokonywanej przez sąd kwalifikacji danej umowy jako umowy o pracę duże znaczenie odgrywa wola stron. Wola ta uzyskuje znaczenie prawne w co najmniej dwóch kontekstach. Należy przypomnieć, że zgodnie z powszechnie akceptowanym i absolutnie dominującym podejściem orzecznictwa, właściwą metodą kwalifikacji prawnej stosunku zatrudnienia jest tzw. metoda typologiczna, która prowadzi do uznania danego stosunku za stosunek pracy wówczas, gdy elementy (cechy) stosunku pracy są w jego ramach przeważające, a za stosunek cywilnoprawny – gdy dominują w nim cechy stosunku cywilnoprawnego. O kwalifikacji danej umowy decydują więc w pierwszej kolejności czynniki obiektywne w postaci normatywnie określonych cech stosunku prawnego danego rodzaju. Orzecznictwo dostrzega jednak, że w przypadku wielu stanów faktycznych w nawiązonym przez strony stosunku prawnym

normatywne cechy stosunku pracy oraz stosunku cywilnoprawnego współwystępują w taki sposób, że żadne z nich nie mogą być uznane za przeważające. W ramach metody typologicznej, judykatura z równie powszechną akceptacją przyjmuje, że w przypadku równowagi między cechami normatywnymi stosunku pracy i stosunku cywilnoprawnego, czynnikiem decydującym o kwalifikacji umowy pozostaje zgodna wola (zamiar) stron umowy podlegającej kwalifikacji. Jest to pierwszy obszar, w którym w praktyce pojawia się konieczność sięgnięcia do woli stron umowy, w procesie jej kwalifikacji. Także weryfikacja obecności samych elementów normatywnych stosunku pracy czy stosunku cywilnoprawnego nie jest wolna od konieczności ustalania woli stron kontraktu. Innymi słowy, o tym czy dana relacja zatrudnienia nosi znamiona stosunku pracy czy cywilnoprawnego nie orzeka się wyłącznie na podstawie formalnej (literalnej) treści podpisanej przez strony umowy, ale w oparciu o analizę rzeczywistego sposobu wykonywania tej umowy jako ujawniającego wolę stron w tym zakresie. **We współczesnej nauce prawa wola ta nie jest przy tym rozumiana czysto psychologicznie (jako pewne przeżycie psychiczne stron umowy), ale jako pewien konstrukt obiektywny – jej ustalenie wymaga więc sięgnięcia do normatywnie określonych dyrektyw interpretacji wskazanych w art. 65 KC (w zw. z art. 300 KP).** Taki sposób odwoływania się do woli stron jest jednolicie akceptowany w judykaturze, w której podkreśla się, że dla oceny zobowiązania pracowniczego drugoplanowe znaczenie ma nazwa umowy oraz deklarowana w chwili jej zawarcia treść. Ważne jest przede wszystkim, w jaki sposób strony kształtują więź prawną w trakcie jej trwania. Dopiero bowiem, gdy zabiegi interpretacyjne nie pozwalają na wskazanie zespołu cech przeważających, zachodzi potrzeba odwołania się do innych metod klasyfikacyjnych. Jeśli umowa wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, o jej typie (rodzaju) decyduje zgodny zamiar stron i cel umowy, który może być wyrażony także w nazwie umowy. Dokonując oceny według tego kryterium, należy przy tym poddać oświadczenia woli stron interpretacji według kryteriów określonych w art. 65 KC⁸¹. **Ten ostatni przepis określając sposób, w jaki sąd powinien rekonstruować wolę stron operuje także klauzulą generalną**

⁸¹ Postanowienie SN z 18.11.2020 r., III PK 173/19, Legalis; zob. też ost. SN z 10.01.2024 r., II USK 308/22, Legalis; wyrok SN z 5.9.1997 r., I PKN 229/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 329; wyrok SN z 18.6.1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449; wyrok SN z 2.9.1998 r., I PKN 293/98, OSNAPiUS 1999 nr 18, poz. 582; wyrok SN z 27.5.2010 r., II PK 354/09; wyrok SN z 29.6.2010 r., I PK 44/10, OSNP 2011 nr 23-24, poz. 294; wyrok SN z 4.2.2011 r., II PK 82/10, LEX nr 817515; postanowienie SN z 6.8.2025 r., II USK 418/24, Legalis; w postanowienie SN z 10.01.2024 r., II USK 308/22, Legalis; wyrok SN z 5.9.1997 r., I PKN 229/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 329; wyrok SN z 18.6.1998 r., I PKN 191/98, OSNAPiUS 1999 nr 14, poz. 449; wyrok SN z 2.9.1998 r., I PKN 293/98, OSNAPiUS 1999 nr 18, poz. 582; wyrok SN z 27.5.2010 r., II PK 354/09; wyrok SN z 29.6.2010 r., I PK 44/10, OSNP 2011 nr 23-24, poz. 294; wyrok SN z 4.2.2011 r., II PK 82/10, LEX nr 817515; postanowienie SN z 6.8.2025 r., II USK 418/24, Legalis.

zasad współżycia społecznego. W doktrynie prawa pracy nie ulega również wątpliwości, że „wskazane w art. 22 § 1 KP zobowiązania wzajemne stron mają charakter podstawowy i nie wyczerpują całej treści stosunku pracy. Podobnie jak w przypadku większości stosunków prawnych treść stosunku pracy jest kształtowana przez czynności prawne dokonywane przez jego strony, określają ją także przepisy prawa pracy czy zasady współżycia społecznego. Do stosunku pracy na podstawie art. 300 KP ma odpowiednie zastosowanie art. 56 KC. Zgodnie z cytowaną normą czynność prawna (w tym przypadku zawarcie stosunku pracy) wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów”⁸². **W świetle opiniowanej ustawy możliwość odwoływania się przez OIP do klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego na podstawie art. 65 i 56 KC jest całkowicie wykluczona. De lege lata brak bowiem podstawy prawnej do ich stosowania przez OIP. Chociażby z tych - *stricte prawnych* - powodów OIP ma w procesie wydawania decyzji (formalnie) stwierdzającej stosunek pracy ograniczone możliwości stwierdzenia go w sposób, w jaki uczyniłby sąd (zgodnie z metodą typologiczną, z zastosowaniem art. 65 i 56 KC). Jeśli stosunek pracy uznać za kategorię obiektywną (dającą się zrekonstruować w oparciu o dyrektywy metody typologicznej obejmującej także zastosowanie art. 56 i 65 KC) trudno więc tę decyzję uznać za deklaratoryjną - stwierdzającą jedynie istnienie stosunku prawnego. Jest wręcz odwrotnie. W świetle opiniowanej regulacji, decyzja OIP siłą rzeczy abstrahować musi do pewnego stopnia od metody typologicznej, co oznacza, że - *wbrew założeniom ustawy* - raczej kreuje ona stosunek pracy niż go stwierdza.**

5.4. Opiniowana regulacja nie mogłaby być oceniona pozytywnie, nawet przy założeniu, że przyznaje ona OIP kompetencję do wydawania decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy wyłącznie w tych przypadkach, w których stosunek taki mógł być ustalony w dotychczasowym modelu sądowej weryfikacji prawnych form zatrudnienia (zob. zarzuty co do przyjętego w opiniowanych przepisach, szerszego zakresu tej kompetencji: cz. I pkt. I.4 niniejszej opinii), to jest wówczas, gdy do kwalifikacji takiej prowadziłoby zastosowanie scharakteryzowanej wyżej metody typologicznej. Dokonywanie kwalifikacji prawnej danego zatrudnienia jako prawnopracowniczego albo cywilnoprawnego jest zabiegiem skomplikowanym. Oprócz ustaleń faktycznych pozwalających na stwierdzenie

⁸² M. Tomaszewska, w: Kodeks pracy. Komentarz, art. 22.

w ramach danego zatrudnienia cech normatywnych stosunku pracy czy stosunku cywilnoprawnego (natężenia ich obecności), wymaga ono złożonych zabiegów interpretacyjnych (wykładni prawa) niezbędnych dla zrekonstruowania treści tych cech normatywnych. Orzecznictwo jest w tym zakresie mocno zróżnicowane i podlega dynamicznym zmianom (cz. I pkt.5.1 niniejszej opinii). Dodatkowo wymaga ono ustalenia woli stron zrekonstruowanej w oparciu o normatywnie określone kryteria, wśród których ustawodawca wymienia także klauzulę generalną zasad współżycia społecznego. Trudno zgodzić się z tezą jakoby OIP był do dokonywania tego typu zabiegów interpretacyjnych i ustaleń przygotowany w równym stopniu, co sąd powszechny. Jak zauważono wyżej, stosowanie klauzul generalnych przez OIP nie znajduje obecnie podstawy prawnej. Jednak nawet gdyby było inaczej, należy podkreślić, że w literaturze prawniczej nie budzi wątpliwości, że ⁸³skomplikowanym, wymagającym od podmiotu stosującego prawo odpowiedniego przygotowania merytorycznego, a przede wszystkim doświadczenia zawodowego i życiowego⁸⁴. Stosowanie ich przez administrację publiczną rodzi oczywiste ryzyko instrumentalnego wykorzystania klauzul generalnych – stosowania ich nie w celu prawidłowego wyważenia interesów jednostek, ale dla osiągnięcia celów politycznych czy fiskalnych. Dodatkowo pogłębiałoby ono zjawisko niepewności i niedookreśloności sytuacji prawnej jednostki wynikające już z braku pewności co do treści obiektywnych kryteriów.

5.5. Sformułowane w tej części opinii uwagi pozwalają uznać, że zarówno z przyczyn *stricte* prawnych (brak podstawy prawnej do stosowania klauzul generalnych zawartych w art. 56 i 65 KC w celu weryfikacji istnienia stosunku pracy oraz określenia jego treści), jak i z powodów faktycznych (jak nieokreśloność normatywnych cech stosunku pracy, a także niektórych stosunków cywilnoprawnych rodząca potrzebę podejmowania złożonych zabiegów interpretacyjnych czy ograniczenia związane z ustaleniem relewantnej prawnie woli stron badanej relacji zatrudnienia) OIP pozbawiony jest możliwości pełnego zastosowania w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji formalnie stwierdzającej (a rzeczywiście kreującej) istnienie stosunku pracy tzw. metody typologicznej pozwalającej na rzeczywistą weryfikację, czy stosunek taki rzeczywiście występuje między stronami. Rodzi to ryzyko pomijania zupełnie wypracowanych w

⁸³ A. Kanadys, Podstawa rekonstrukcji treści klauzul generalnych. Przykład zasad współżycia społecznego s. 110, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 2, 2016, s. 110.

orzecznictwie kryteriów odróżniania stosunku pracy od stosunków cywilnoprawnych oraz ryzyko dowolności w ustalaniu stosunku pracy z ich pominięciem. Niezależnie od sformułowanych wyżej (zob. cz. I pkt. 3 niniejszej opinii) zarzutów co do możliwości kreowania mocą decyzji OIP stosunków pracy w stanach faktycznych, w których ustawodawca jawnie dopuszcza (w art. 34 ust. 2e ustawy o PIP) możliwość abstrahowania od braku występowania w nich cech stosunku pracy, stosowanie opiniowanej regulacji prowadzi będzie do faktycznego pomijania metody typologicznej i wypracowanych w orzecznictwie kryteriów ustalania istnienia stosunku pracy także w tych przypadkach, w których OIP – zgodnie z deklaracjami ustawodawcy (odwołującymi się do art. 22 KP) – powinien się nimi kierować. Zjawisko takie jest jednoznaczne z przyznaniem OIP zakresu swobody decyzyjnej graniczącego z dowolnością. Tymczasem z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Wszystko to powoduje, że opiniowana regulacja budzi ogromne wątpliwości co do jej zgodności z art. 2 Konstytucji RP (zob. szerzej cz. II niniejszej opinii).

6) Stosunek pracy jako rodzaj stosunku prywatnoprawnego i charakterystyka cywilnoprawnej metody regulacji jako sposobu kształtowania stosunków prawa prywatnego

6.1. Zarysowane wyżej (cz. I pkt. 4) rozróżnienie między stosunkami cywilnoprawnymi (np. wynikającymi z umowy o dzieło, zlecenia, agencyjnej, o świadczenie usług, o której mowa w art. 750 KC) i stosunkiem pracy nie oznacza, że ten ostatni nie należy konstrukcyjnie do kategorii stosunków prawnych szeroko rozumianego prawa prywatnego. Przeciwnie. Prawo pracy jest zaliczane do działów prawa prywatnego. Taka jego charakterystyka dominuje z całą pewnością w odniesieniu do zasadniczej kategorii prawa pracy, jaką jest stosunek pracy, w obrębie którego za wiodące uważa się elementy prywatnoprawne⁸⁴. **Sam stosunek pracy zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie uznaje się za swoistą postać zobowiązania (stosunku obligacyjnego), a jego istotę wyjaśnia się przez odwołanie do art. 353 § 1 KC⁸⁵.** Dostrzegana przez doktrynę swoistość stosunku pracy nie oznacza zatem swoistości metody

⁸⁴ Zob. Prawo pracy. Podręcznik akademicki, red. A. Tomanek, Warszawa 2025, s. 28-29 i 32.

⁸⁵ Zob. np. Z. Kubot, Stosunek pracy, s. 96.

regulacji prawnej. Oznacza jedynie ujmowanie stosunku pracy jako szczególnego rodzaju zobowiązania będącego stosunkiem prawnym z zakresu prawa prywatnego kształtowanym za pomocą metody cywilnoprawnej⁸⁶. Podkreśla się przy tym, że „na rzecz stanowiska, iż stosunek pracy ma w całości zobowiązaniowy [w sensie prywatnoprawnym, bo związanym z księgą III KC] charakter przemawia także zasada wolności pracy wyrażona w art. 11 KP”⁸⁷. **Przepis art. 11 KPC uważa się przy tym za wyraz poszanowania przez ustawodawcę prywatnoprawnej natury stosunku pracy oraz stojącej za nią aksjologii prawa prywatnego opartej na autonomii woli stron i szczególnej roli czynności prawnej (umowy) będącej narzędziem realizacji tejże autonomii.**

Takie podejście prezentowane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym podkreśla się, że „zawieranie umów, w tym również umów o pracę, to domena prawa prywatnego”⁸⁸. Zarówno w doktrynie prawa pracy, jak i w judykaturze akcentuje się też, że „zasada swobody nawiązania stosunku pracy odnosi się nie tylko do samego faktu powstania tego stosunku, lecz także kształtowania jego treści, która musi być wspólnie uzgodniona przez strony, co znalazło wyrazne potwierdzenie w modyfikacji art. 11 dokonanej ustawą nowelizującą z 14.11.2003 r., która uzupełniła go o stwierdzenie, że nie tylko nawiązanie stosunku pracy, lecz także „ustalenie warunków pracy i płacy” bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli jego stron”⁸⁹. Nawiązując do charakterystycznej dla prawa prywatnego wartości, jaką jest autonomia woli stron, zwraca się też uwagę, że na gruncie umów o pracę **to wyłącznie „stronom pozostawia się swobodę decyzji co do rodzaju umowy o pracę, jaka ma je łączyć, a także co do warunków pracy i płacy. Oznacza to indywidualizację nawiązywanego stosunku pracy. To pracownik i pracodawca w zgodnym oświadczeniu woli ustalają nawiązanie stosunku pracy i jego podstawy”**⁹⁰.

⁸⁶ Por. T. Zieliński, Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, „Studia Cywilistyczne” 1989, t. XXXV, s. 8 oraz przypis 18.

⁸⁷ Z. Kubot, Stosunek pracy, s. 96; W. Sanetra, Charakter prawny stosunku pracy, w: System prawa pracy. Tom II. Indywidualne prawo pracy. Część ogólna, K.W. Baran, red. nacz., G. Goździewicz, red., Warszawa 2017 s. 57

⁸⁸ Tak SN w wyrok z 1.06.2023 r., I PSKP 11/22, LEX nr 3563509.

⁸⁹ K. Rączka, w: M. Gersdorf i in., Kodeks pracy, art. 11.

⁹⁰ M. T. Romer, w: Prawo pracy. Komentarz..., art. 11. Por. wyrok SN z 10.05.2012 r. (II PK 199/11, LEX nr 1226834), w którym podkreślono, że z zasady swobody nawiązania i kształtowania stosunku pracy wynika, iż żądanie nawiązania stosunku pracy, zatrudnienia na danym stanowisku lub awansu nie mają roszczeniowego charakteru, chyba że roszczenie takie wynika wyraźnie z przepisów prawa lub wcześniejszego zobowiązania przyjętego w drodze czynności prawnej przez pracodawcę. Także w wyr SN z 16.12.2016 r. (II PK 289/15, LEX nr 2203514) stwierdzono, że „ustawodawca może przyjąć, że wynik naboru jest wiążący i będzie wymagał zatrudnienia kandydata, który wygrał konkurs. W ustawie o pracownikach samorządowych takiego rozwiązania nie przyjęto. *Wythumaczenie leży w odróżnieniu dwóch sfer. Pierwsza to regulacja powszechna dla określonego*

Akcentuje się również, że „zasada swobody nawiązania stosunku pracy wyraża się w tym, iż **bez zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy nie może dojść do powstania tego stosunku; z zasady tej wynika swoboda decydowania przez każdą ze stron stosunku pracy o jego bycie prawnym. Pracownik nie może być zobowiązany do pozostawania w zatrudnieniu wbrew swej woli, a pracodawca nie może być zmuszany do zatrudniania pracownika**”⁹¹. Wreszcie - zestawiając cechy stosunku pracy jako stosunku prawa prywatnego z kategoriami konstytucyjnymi - zwraca się uwagę na wyrażoną w art. 11 KP zasadę swobody nawiązania stosunku pracy. Wskazuje się, że **zasada ta „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 (swoboda wyboru miejsca pracy)**”⁹².

W doktrynie dodaje się także, że „art. 11 wyraża zasadę autonomii woli stron w zakresie nawiązania stosunku pracy bez względu na jego podstawę prawną. Przyjmuje się też, że określa on zasadę wolności zatrudnienia. Zasada autonomii oznacza dla pracownika swobodę wyboru pracodawcy, a dla pracodawcy - swobodę wyboru pracownika. Obie strony stosunku pracy muszą zgodnie zdecydować o podstawie prawnej łączącego je stosunku prawnego, który zamierzają nawiązać. Decyzja taka będzie dotyczyć tego, czy strony zamierzają nawiązać stosunek pracy na podstawie powołania, mianowania, wyboru, spółdzielczej umowy o pracę czy też umowy o pracę”⁹³. Na uwagę zasługuje też pogląd, że „charakter prawny stosunku

kręgu zainteresowanych, która ma gwarantować równość w dostępie do stanowisk urzędniczych, przez otwartość i konkurencyjność naboru. Jest to sfera publiczna uregulowana, ze względu na charakter pracodawcy. Druga to sfera prawa prywatnego, do której należy stosunek pracy, czyli również indywidualne prawo pracodawcy zatrudnienia kandydata wyłonionego w konkursie. Nie są to sfery tożsame. Pracodawca, nawet niepodlegający szczególnej ustawie, może stosować konkurs i określić zasady, które mogą składać się na określone zobowiązanie, jeszcze przed samym zatrudnieniem. Jednak zasadą jest, że po konkursie pracodawca dalej decyduje, czy zatrudni pracownika wyłonionego w konkursie. Konkurs (nabór) poprzedza zatrudnienie, które nadal zależy od pracodawcy (art. 11), nawet gdy dotyczy zatrudnienia w administracji samorządowej”. Zob. też wyrok SA w Poznaniu z 30.04.2024 r. (III AUa 5/22, LEX nr 3760851), gdzie wskazano jednoznacznie, że „według art. 11 KP - dla nawiązania stosunku pracy niezbędnymi, a według art. 26 KP wystarczającymi, są zgodne oświadczenia woli pracodawcy i pracownika”.

⁹¹ K. Rączka, w: M. Gersdorf i in., Kodeks pracy. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2024, art. 11.

⁹² Ł. Pisarczyk, w: Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93, wyd. VII, red. K. W. Baran, Warszawa 2025, art. 11.

⁹³ M. T. Romer, w: Prawo pracy. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2012, art. 11; tak też: U. Jackowiak, w: M. Piankowski i in., Kodeks pracy. Komentarz, wyd. IV, Gdynia 2004, art. 11.

pracy można określić jako zobowiązanie *sui generis*, co uwidacznia się w dobrowolności nawiązania stosunku pracy, z czym wiąże się swoboda decyzji jego nawiązania, jak i wyboru strony stosunku pracy (art. 11 KP). Ten sam artykuł uznaje prawo stron do swobodnego kształtowania treści stosunku pracy w momencie jego nawiązania. Cywilistyczne konstrukcje są widoczne zarówno na początkowym etapie powstawania stosunku pracy, jak i w odniesieniu do czynności zmierzających do jego rozwiązania, co przemawia za zobowiązaniowym charakterem stosunku pracy⁹⁴.

Należy przy tym podkreślić, że **przyjęta przez ustawodawcę metoda regulacji prawnej kształtowania stosunku pracy jest pochodną akceptowanej przez niego aksjologii, w tym konstytucyjnej⁹⁵. Podstawą metody cywilnoprawnej, właściwej także dla stosunku pracy, jest autonomia woli stron i ich formalna równość⁹⁶. Choć więc zobowiązaniowy stosunek pracy jest także wyznaczony przez przepisy ustaw i innych aktów normatywnych, a nie wyłącznie przez czynność prawną, to jednak sposób tego wyznaczenia wpisuje się w aksjologię i prakseologię prawa cywilnego opartą na autonomii woli stron i dążeniu do użycia instrumentów, które tę wolę najlepiej zrealizują⁹⁷.**

Reasumując, wedle stanowiska doktryny i judykatury, **stosunek pracy kształtowany jest przez ustawodawcę z użyciem prywatnoprawnej (cywilnoprawnej) metody regulacji, w przypadku której zasadnicze znaczenie ma autonomia woli stron umowy o pracę, obejmująca swobodę nawiązywania stosunków pracy oraz kształtowania głównych warunków pracowniczego zatrudnienia.**

Teza ta znajduje formalne odzwierciedlenie w treści art. 300 KP, zgodnie z którym stosunek pracy podlega nie tylko reżimowi prawa pracy, ale także - na zasadach określonych w art. 300 KP- reżimowi prawa cywilnego, m.in. w zakresie wykładni oświadczeń woli (regulacja KC o czynnościach prawnych) czy wykonywania zobowiązań (Księga III KC, część

⁹⁴ M. Tomaszewska, w: Kodeks pracy. Komentarz, art. 22.

⁹⁵ J. Kaczor, Podmiotowość prywatnoprawna. Wolność – racjonalność – odpowiedzialność, Wrocław 2019, s. 192; R. Szczepaniak, Stosowanie prawa cywilnego a podział na prawo publiczne i prywatne, w: Problemy pogranicza prawa cywilnego, red. R. Szczepaniak, Warszawa 2022, s. 144–145.

⁹⁶ Por. P. Stec, Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?, w: Problemy pogranicza prawa cywilnego, red. R. Szczepaniak, Warszawa 2022, s. 110; P. Stec, Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne, Warszawa 2013, s. 53.

⁹⁷ Zob. też na temat różnego nasilenia równorzędności autonomii stron w stosunku cywilnoprawnym, zwłaszcza na przykładzie prawa rodzinnego i spadkowego- M. Goettel, A. Goettel, Prawo cywilne a prawo podatkowe, w: Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków, red. M. Goettel, M. Lemonnier, Warszawa 2011, s. 23–24.

ogólna). Uczynione przez ustawodawcę odesłanie do przepisów KC (art. 300 KP) należy przy tym postrzegać jako normę ograniczającą zakres zastosowania KC do stosunku pracy jako stosunku prawnego regulowanego metodą cywilnoprawną. Innymi słowy, w razie braku art. 300 KP, przepisy KC miałyby do stosunku pracy szersze zastosowanie z uwagi na brak formalnego wymogu uwzględniania ich niesprzeczności z zasadami prawa pracy. Niewątpliwie więc przepis art. 300 KP potwierdza związki między prawem pracy a prawem cywilnym w zakresie wspólnej genezy, metody i aksjologii, a prawna konstrukcja umowy o pracę i stosunku pracy jest przykładem zastosowania i udoskonalenia metody cywilnoprawnej w prawie pracy⁹⁸.

6.2. Stosunki prawa prywatnego odróżnia się współcześnie od stosunków prawa publicznego na podstawie kryterium metody regulacji, którą ustawodawca posłużył się kształtując normy prawne wyznaczające dany stosunek prawny¹⁷. Stosując metodę właściwą dla prawa prywatnego, ustawodawca kształtuje stosunki prawne, które charakteryzują się równością oraz autonomiczną pozycją podmiotów, między którymi zachodzą¹⁸. Wspominania autonomiczność ma dwa wymiary. Z jednej strony, składa się na nią **emblematiczna wręcz cecha prawa prywatnego, jaką jest możliwości kształtowania treści stosunków prawnych przez same ich strony - w drodze czynności prawnych (umów).** Drugi jej aspekt ujawnia się na poziomie sankcji, rozumianej jako konsekwencje prawne naruszenia przez podmioty prawa prywatnego wiążących je norm wyznaczających omawiane stosunki prawne. Pojęcie sankcji w prawie prywatnym odnosi się m.in. do towarzyszącej stosunkom cywilnoprawnym kompetencji procesowej umożliwiającej skorzystanie przez uprawnionego z aparatu przymusu państwowego (sądów, komorników) w celu ustalenia, dochodzenia czy egzekwowania przysługujących mu uprawnień. **Autonomiczność jako cecha metody cywilnoprawnej dotyczy sankcji niewykonywania obowiązku nałożonego przez normę prawa prywatnego w tym sensie, że w obszarze tego prawa to właśnie zainteresowany (uprawniony) decyduje samodzielnie o tym, czy uruchomić przewidziane prawem środki procesowe (powództwo, wniosek o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności, wniosek o wszczęcie egzekucji itd.) prowadzące do wymuszenia na zobowiązanym nakazanego mu normą prawa materialnego zachowania (względnie spowodowania, by cel tego zachowania został osiągnięty bez udziału zobowiązanego)¹⁹.**

⁹⁸ W. Sanetra, Charakter prawny, s. 66 i n.

7) Nieuzasadnione ograniczenie przez opiniowane przepisy autonomii podmiotów prawa prywatnego

7.1. W ramach sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości (funkcja konstytucyjna i ustrojowa) sądom przysługuje także kompetencja do ustalania stosunku prawnego (np. stosunku pracy). Choć szczególna pozycja władzy sądowniczej, uzasadniająca m.in. przyznanie jej kompetencji do ochrony praw podmiotowych przez władcze ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego, nie jest zaakcentowana w treści art. 10 Konstytucji RP, to jednak znajduje ona podstawę w Konstytucji RP, w jej art. 173, który statuuje zasadę niezależności i odrębności sądów i trybunałów. Jak zauważa się w doktrynie, „podział władz nie oznacza zatem ich równości czy równorzędności, bowiem władzy sądowniczej – jako jedynej – ustrojodawca zagwarantował odrębność i niezależność od innych władz. Tego rodzaju przymioty nie przysługują egzekutywie i legislatywie”⁹⁹. Powierzenie w opiniowanych przepisach kompetencji do stwierdzania istnienia stosunku pracy organowi administracji (OIP) musi zatem budzić wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

Stosowanie prawa prywatnego, rozumiane jako wiążące ustalenie sytuacji prawnej jego podmiotów w zakresie stosunków prywatnoprawnych (uprawnień i obowiązków z zakresu prawa prywatnego), w tym ustalenie istnienia stosunku prawnego, było dotychczas w systemie prawnym domeną niemal wyłącznie sądów powszechnych (co do wyjątku i jego uzasadnienia, którego brak w przypadku opiniowanej regulacji zob. cz. I pkt. 7.3). Tak rozumiane stosowanie prawa prywatnego następowało też dotychczas z zachowaniem wynikającej z cywilnoprawnej metody regulacji, opisanej wyżej (pkt. 6.2), zasady, zgodnie z którą uruchomienie postępowania sądowego mającego na celu dochodzenie, ustalenie czy egzekwowanie uprawnień z zakresu prawa prywatnego jest autonomiczną decyzją uprawnionego i to on właśnie inicjuje właściwe postępowanie. Opiniowana regulacja czyni wyłom w obu wskazanych właśnie regulach.

⁹⁹ M. Florczak-Wątor, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 10.

7.2. Po pierwsze należy odróżnić od siebie akt stosowania prawa prywatnego rozumiany – jak wyżej - jako wiążące ustalenie sytuacji prawnej podmiotów prawa prywatnego w zakresie stosunków prywatnoprawnych (ustalenie uprawnień i obowiązków z zakresu prawa prywatnego, a więc uprawnień i obowiązków tych podmiotów względem siebie) od odwoływania się przez organ stosujący prawo do przepisów prawa prywatnego w celu wiążącego ustalenia uprawnień i obowiązków określonej jednostki w sferze prawa publicznego (uprawnień czy obowiązków względem władzy publicznej).

Niewątpliwie jest tak, że stosowanie szeregu przepisów prawa publicznego takich, jak prawo podatkowe czy przepisy składające się na system ubezpieczeń społecznych, wymaga odwoływania się do przepisów prawa prywatnego przez stosujące je organy. **Przepisy te określają publicznoprawne konsekwencje (np. w postaci powstania obowiązku podatkowego czy obowiązku zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne) towarzyszące zaistnieniu określonych zdarzeń prawnych z zakresu prawa prywatnego (np. dokonaniu określonej czynności prawnej prawa prywatnego; zawarciu umowy). Ich stosowanie nie kształtuje zaś sytuacji prawnej podmiotów prawa prywatnego w obszarze tego prawa (nie prowadzi do powstania, zmiany czy ustania stosunków prawa prywatnego, tzn. - w uproszczeniu – powstania, zmiany, wygaśnięcia czy nawet ustalenia uprawnień i obowiązków tych podmiotów względem siebie). Innymi słowy, przepisy takie wyrażają normy prawne (publicznoprawne), które znajdują zastosowanie w razie dokonania określonej, wskazanej w treści normy, czynności prawa cywilnego, np. zawarcia umowy zobowiązaniowej, i rodzą skutki publicznoprawne (powstanie obowiązku podatkowego, składkowego). Potocznie rozumiane ustalenie dokonywane przez organ stosujący omawiane przepisy publicznoprawne, jest niczym innym jak ustaleniem stanu faktycznego (składającego się na hipotezę normy prawa publicznego) w celu zastosowania dyspozycji prawa publicznego, nie jest zaś ustaleniem wiążącym w sferze prawa prywatnego – nie oznacza więc, że wzajemne prawa i obowiązki (które mogą być dochodzone przed sądem cywilnym i egzekwowane przez komornika) należy postrzegać tak, jak dał temu wyraz organ stosujący dany przepis prawa publicznego¹⁰⁰.**

¹⁰⁰ P. Machnikowski, w: Kodeks cywilny. Komentarz, E. Gniewek, P. Machnikowski, (red.), Warszawa 2016, s. 613; *tenże*, Swoboda umów według art. 353¹ KC. Konstrukcja prawna, Warszawa 2005, s. 215; zob. też wyrok NSA z 29.5.2002 r., gdzie podkreślono, że „[p]rzepisy prawa podatkowego nie zawierają norm nakazujących lub zakazujących określone zachowania, lecz jedynie normy określające konsekwencje zachowań podatnika na gruncie tego prawa”. Por. wyrok NSA z 30.6.2003 r., I SA/WR 1183/00, Legalis i wyrok NSA, III SA/WA 983/06, Legalis.

Nie byłaby więc z pewnością uprawniona - przywoływana ewentualnie na obronę opiniowanych przepisów - argumentacja odwołująca się do analogii do trybu odwoławczego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. **Zapadająca w takich sprawach decyzja ZUS deklaruje określone skutki prawne wyłącznie na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, nadto w ściśle określonych przez prawo granicach.** Wiąże się to ze ścisłością regulacji prawa ubezpieczeń społecznych (*ius strictum*), niestosowaniem na gruncie tego prawa klauzul generalnych, w tym klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, nadużycia czy obejścia prawa oraz zasad współżycia społecznego¹⁰¹ oraz brakiem wyrażonej w ustawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych kompetencji ZUS do re kwalifikowania np. umów o dzieło na inne umowy cywilnoprawne czy umowę o pracę¹⁰².

Także w prawie podatkowym kompetencja organu podatkowego do władczego ustalenia treści czynności prawnej na podstawie art. 199a § 1 Ordynacji podatkowej (ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2026 r. poz. 622; powoływana dalej jako Ordynacja podatkowa) została ograniczona wyłącznie do sfery działania prawa publicznego i nie wpływa na sytuację podmiotów prawa prywatnego w obszarze tego prawa; decyzja organu podatkowego nie oznacza ingerencji w stosunki cywilnoprawne. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem organ podatkowy, dokonując ustalenia treści czynności prawnej, uwzględnia zgodny zamiar stron i cel czynności, a nie tylko dosłowne brzmienie oświadczeń woli złożonych przez strony czynności (§ 1). Niemniej jednak, zgodnie z art. 199a § 3 Ordynacji podatkowej, jeżeli z dowodów zgromadzonych w toku postępowania, w szczególności zeznań strony, chyba że strona odmawia składania zeznań, wynikają wątpliwości co do istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, z którym związane są skutki podatkowe, organ podatkowy występuje do sądu powszechnego o ustalenie istnienia lub nieistnienia tego stosunku prawnego lub prawa (§ 3). Oznacza to, że na gruncie prawa podatkowego dokonywanie ściśle rozumianego (analogicznie do art. 189 KPC) ustalenia istnienia lub nieistnienia odpowiednio stosunku pracy lub stosunku cywilnoprawnego albo prawa, z którym ustawa wiąże skutki podatkowe następuje wyłącznie przed sądem. Samodzielnej kompetencji w tym względzie nie ma organ

¹⁰¹ Zob. więcej na ten temat: R. Babińska-Górecka, Problem niepodlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych (uwagi na tle relacji przepisu art. 8 ust. 2a ustawy systemowej do przepisu art. 9 ust. 1 ustawy systemowej), PiZS 2023, nr 6, *passim*; R. Babińska-Górecka Właściwości regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych, w: System prawa ubezpieczeń społecznych. Tom 1: Część ogólna, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020, *passim* oraz powołana tam literatura i orzecznictwo sądowe.

¹⁰² R. Babińska-Górecka, Prawo ubezpieczeń społecznych a prawo cywilne. Studium teoretyczno- i dogmatycznoprawne, Warszawa 2024, s. 179 i nast.

podatkowy, pomimo że organ ten posiada ogólną kompetencję do wydawania decyzji w kwestii ustalenia zobowiązania podatkowego w związku z zaistnieniem określonego podatkowego stanu faktycznego, w skład którego wchodzi określona czynność cywilnoprawna. Dodać też trzeba, że ów dualizm kwalifikacyjny- przewidziany *expressis verbis* w przepisach prawa podatkowego (art. 199a oraz art. 23 § 1 Ordynacji podatkowej, art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych), polegający na odmiennej kwalifikacji prawnej danej czynności prawnej lub jej treści na gruncie dwóch różnych gałęzi prawa- traktuje się w doktrynie prawa podatkowego jako odstępstwo od ogólnych zasad i jako taki nakazuje stosować- ze względu na cywilistyczną zasadę swobody umów- z dużą ostrożnością¹⁰³. Warto dodać, dokładnie tak samo działa mechanizm ustalania stosunków cywilnoprawnych przez organ podatkowy na potrzeby stosowania tzw. klauzuli obejścia prawa podatkowego uregulowanej w art. 119a § 1 ordynacji podatkowej. Zgodnie z tym przepisem, czynność dokonana przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej, nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania). Mechanizm działania klauzuli obejścia prawa podatkowego polega na tym, że podatkowe konsekwencje określonych działań (np. dokonanych przez podatnika czynności prawnych) ustala się nie na podstawie rzeczywistych okoliczności, lecz w oparciu o taki stan rzeczy, który jest ujęty w hipotezie normy prawa podatkowego, a który mógłby rzeczywiście zaistnieć, gdyby podatnik dokonał innej czynności prawnej uzasadnionej gospodarczo, ale niezwiązanej z uzyskaniem korzyści podatkowej, tzn. ze zminimalizowaniem obciążenia podatkowego (tj. czynności, którą ustawa określa jako „czynność odpowiednią”). **Stosując klauzulę obejścia prawa podatkowego organ ustala konsekwencje podatkowe nie zachodzącego rzeczywiście stanu faktycznego. Jednocześnie nie wpływa jednak samodzielnie na sytuację prawną podatnika w zakresie stosunków cywilnoprawnych, jak ma to miejsce w przypadku sytuacji prawnej zatrudnionego, który stał się adresatem decyzji OIP wydanej na podstawie opiniowanych przepisów.** Sytuacja podatnika jest traktowana, jakby dokonał on „czynności odpowiedniej”, ale tylko w zakresie konsekwencji podatkowych. Innymi słowy, stosowanie klauzuli obejścia prawa uregulowanej w art. 119a ordynacji podatkowej jest jednoznaczne z **oderwaniem kwalifikacji prawnopodatkowej**

¹⁰³ W. Nykiel, Autonomia prawa podatkowego (wybrane zagadnienia), w: Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 403–404.

określonych czynności od oceny ważności czy skutków prawnych danej czynności na gruncie prawa cywilnego.

Dodatkowo warto zaakcentować, że wbrew stanowisku ZUS oraz sądów powszechnych, ZUS (organ rentowy) nie ma kompetencji do ustalania, nawet na użytek prawa ubezpieczeń społecznych, w drodze decyzji, że zawarta przez strony umowa o określonej nazwie, w danym reżimie prawnym jest inną umową, innego typu czy podlegającą innemu reżimowi prawnemu¹⁰⁴. Przepisy zawarte w art. 83 ust. 1 pkt 1 oraz art. 41 ust. 12 i 13 ustawy systemowej udzielają organowi rentowemu ogólnej kompetencji do wydawania decyzji w sprawach, których zakres przedmiotowy został sformułowany przez użycie zwrotu „w sprawach zgłaszania do ubezpieczeń społecznych” czy informacje „o tytule ubezpieczenia”. Pełne odkodowanie normy kompetencyjnej w tych przypadkach wymaga uwzględnienia innych przepisów ustawy systemowej czy przepisów innych ustaw z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych. W kontekście zgłaszania do ubezpieczenia społecznego znaczenie mają w szczególności przepisy art. 6–8 oraz art. 13–14 ustawy systemowej. Na ich podstawie można przyjąć, że wydawanie decyzji w sprawach zgłaszania do ubezpieczenia społecznego czy w zakresie zakwestionowanego stanu faktycznego dotyczącego tytułu ubezpieczenia może obejmować rozstrzygnięcie, że np.: 1) wykonawca pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim jest świadczącym pracę na rzecz pracodawcy i podlega zgłoszeniu do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego (art. 83 ust. 1 pkt 1 i art. 41 ust. 12–13 ustawy systemowej w zw. z art. 8 ust. 2a ustawy systemowej), 2) mimo zawarcia umowy zlecenia nie stwierdzono wykonywania na jej podstawie pracy, wobec czego nie stanowi ona tytułu ubezpieczenia (art. 41 ust. 12–13 ustawy systemowej w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej), 3) osoba jest współnikiem jednoosobowej spółki z o.o. i tym samym podlega zgłoszeniu do ubezpieczenia społecznego (art. 83 ust. 1 pkt 1 i/lub art. 41 ust. 12–13 ustawy systemowej w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej). W kontekście analizowanego zagadnienia należy zaś zauważyć, że **żaden z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych nie zawiera regulacji, wedle której można by- na gruncie tego prawa - wbrew nazwie umowy cywilnoprawnej (brzmienia oświadczeń woli) ustalać i oceniać jej rzeczywisty cel i zamiar stron**¹⁰⁵. Niezależnie od tego regułę taką formułuje judykatura – np. wyrok SA w Szczecinie z 18.06.2019 r., III AUa 55/19, Legalis nr 2243185.

¹⁰⁴ R. Babińska-Górecka, Prawo ubezpieczeń społecznych, s. 179 i nast.

¹⁰⁵ R. Babińska-Górecka, Prawo ubezpieczeń społecznych, s. 183-184; por. podobnie: D. Dzienisiuk, Związki prawa ubezpieczeń społecznych z prawem pracy, OSAP 2018, nr XVI/3, s. 70.

7.3. Ukształtowany przez opiniowane przepisy tryb odwołania od decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy do sądu powszechnego, a nie administracyjnego, upodabnia opiniowane przepisy i sam tryb odwoławczy uregulowany w art. 477^{7b} - 477^{7j} KPC do występujących w systemie prawnym tzw. postępowań hybrydowych¹⁰⁶ W sposób charakterystyczny dla tego rodzaju postępowań, toczące się przed organem administracji publicznej (w trybie KPA) postępowanie administracyjne, w przypadku odwołania od wydanej w jego toku decyzji administracyjnej OIP daje początek prowadzonemu, według przepisów procedury cywilnej, postępowaniu rozpoznawczemu przed sądem powszechnym (sądem pracy). Odwołanie od decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie stosunku pracy – inaczej niż ma to modelowo miejsce w postępowaniu administracyjnym - nie jest więc wnoszone do organu wyższego stopnia czy do tego samego organu (w ramach procedury wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie do sądu administracyjnego, ale do sądu cywilnego. Co istotne, wskazany tutaj model postępowania hybrydowego jest używany przez ustawodawcę przede wszystkim w odniesieniu do spraw z zakresu prawa publicznego. Taki właśnie charakter mają rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych Prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) czy Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) sprawy, w przypadku których odwołanie od decyzji ustawodawca skierował na drogę postępowania cywilnego w ramach modelu postępowania hybrydowego¹⁰⁷. Taki ruch ustawodawcy jest zwykle postrzegany jako narzędzie efektywnej ochrony interesów jednostek będących adresatami decyzji zaskarżanej do sądu powszechnego. W odniesieniu do sporów toczących się przed Prezesem UOKiK – nie bez racji - zauważa się, że z punktu widzenia interesów przedsiębiorców wiodących spór, postępowanie odwoławcze przed sądem powszechnym (w tym przypadku – przed SOKiK) zapewnia efektywniejszą kontrolę decyzji zapadłych w sprawach z tego zakresu niż alternatywny model drogi

¹⁰⁶ Zwykle mianem tym określa się uregulowane w KPC postępowania toczące się na skutek odwołań od decyzji Prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odnoszone jest ono także do postępowania z wnoszonego do sądów pracy odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach indywidualnych. Zob. R. Frey, Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 1, s. 23 i n.; S. Gajewski, Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego, Warszawa 2020.

¹⁰⁷ Por. Art. 479²⁸ KPC red. Marszałkowska-Krześ/Gil 2026, Nb 3; T. Ereciński, w: T. Ereciński, Komentarz KPC, t.2, Warszawa 2009, s. 705.

odwoławczej w postępowaniu administracyjnym. Uzasadnieniem takiej oceny jest - równie trafne – stwierdzenie, że to właśnie sąd powszechny dysponuje instrumentami procesowymi pozwalającymi na rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, do czego nie jest normatywnie przygotowany sąd administracyjny, ustrojowo nakierowany na weryfikację legalności decyzji, ale pozbawiony procesowych narzędzi dla merytorycznego rozstrzygnięcia¹⁰⁸.

Stwierdzenia o pełniejszej czy efektywniejszej ochronie interesów jednostek gwarantowanej w postępowaniu hybrydowym w porównaniu z gwarancjami, jakie przysługiwałyby im w alternatywnym modelu administracyjnej kontroli odwoławczej nie budzą wątpliwości w przypadkach, w których ustawodawca posługuje się modelem postępowania hybrydowego dla rozstrzygania spraw mających swoje źródło w przepisach prawa publicznego (administracyjnego). Te ostatnie nie stanowią spraw cywilnych w sensie materialnym, a jedynie stają się - na skutek decyzji ustawodawcy – sprawami cywilnymi w sensie formalnym, z uwagi na poddanie ich rozstrzygnięciu sądu powszechnego na etapie odwoławczym. „Naturalna systemowo” droga szeroko rozumianego postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego zostaje zastąpiona na etapie odwołania - korzystniejszym z punktu widzenia zakresu ochrony interesów jednostki - postępowaniem przed sądem powszechnym. Wynikające ze stosunków prawa publicznego sprawy załatwiane „z natury rzeczy” decyzją administracyjną, w konsekwencji wpisania ich w model postępowania hybrydowego rozstrzygane są następnie - na etapie sądowego postępowania odwoławczego - w sposób właściwy dla sporów z zakresu prawa prywatnego. Charakterystyczne dla modelu hybrydowego kontradiktoryjne postępowanie cywilne toczące się w fazie odwoławczej zmierza więc do merytorycznej weryfikacji, wydanej w toku (jednoinstancyjnego) postępowania administracyjnego decyzji będącej aktem konkretyzacji norm prawa administracyjnego podejmowanym w warunkach właściwego temu prawu braku równorzędności podmiotów (organu administracji i strony decyzji administracyjnej), które w fazie odwoławczej stają się równorzędnymi stronami postępowania.

Ta ogólna charakterystyka modelu postępowania hybrydowego jest adekwatnym opisem zdecydowanej większości uregulowanych w KPC postępowań odrębnych kwalifikowanych

¹⁰⁸ S. Gronowski, w: M. Kępiński (red.), System Prawa Prywatnego. Tom 15. Prawo konkurencji, Warszawa 2014, s. 1217; Z. Kmiecik, Postępowanie, s. 31; M. Niziołek, S. Famirska, Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK, PPH 2008, nr 4, s. 34; por. J. Brol, Kierunki reformy sądownictwa pracy i ubezpieczeń społecznych, PiZS 1982, Nr 8–9, s. 25–26; Co do dalszych argumentów zob. też M. Bernatt, Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji, Warszawa 2011, s. 96 i n.

jako hybrydowe. Uczynione przez ustawodawcę sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym (zob. art. 479¹ § 1 pkt 3 KPC) i podlegające odwołaniu w trybie art. 479²⁸ KPC sprawy rozstrzygane na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w pierwszej fazie (postępowania administracyjnego) przez prezesa UOKiK z punktu widzenia prawa materialnego mają niewątpliwie charakter publicznoprawny. Ten sam wniosek można powtórzyć w odniesieniu do spraw z rozstrzyganych w drodze decyzji przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) i Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), w przypadku których postępowania odwoławcze toczą się odpowiednio zgodnie z przepisami art. art. 479⁵⁷ oraz art. 479⁶⁹ KPC, a także wydawanych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych decyzji ZUS podlegających zaskarżeniu w trybie art. 477⁹ KPC¹⁰⁹. **W przypadku tego rodzaju spraw „wpisanie” ich przez ustawodawcę w model postępowania hybrydowego oznacza więc tyle, że drogą odwoławczą od decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa UOKiK, UKE, UTK czy ZUS zamiast „systemowo naturalnego” postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, staje się droga postępowania cywilnego. Można się zgodzić, że z perspektywy interesów jednostek będących stroną wspomnianych decyzji postępowanie hybrydowe niesie więc ze sobą wskazane wyżej korzyści, w żaden sposób nie ingerując natomiast w naturę stosunków prawnych, na tle których decyzje te zapadają.**

Model postępowania hybrydowego był jednak dotychczas wykorzystywany przez ustawodawcę również w odniesieniu do spraw, które nie mogą być kwalifikowane jako sprawy ze stosunków prawa publicznego (administracyjnego). Chodzi o **sprawy rozstrzygane w fazie postępowania administracyjnego w drodze decyzji Prezesa URE oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody**

¹⁰⁹ Zob. np. postanowienie SN 16.06.2016 r., III UZP 7/16, Legalis, gdzie podkreślono, że sprawy z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych są sprawami cywilnymi jedynie w znaczeniu formalnym (art. 1 KPC), wywodzą się ze stosunku o charakterze administracyjnym i z tego względu w postępowaniu przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych rozpoznawane są w trybie i na zasadach określonych przepisami prawa ubezpieczeń społecznych, a w dalszej kolejności Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie zawierają również odpowiednika art. 300 KP, zezwalającego na odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do stosunków pracy w sprawach nieuregulowanych przepisami prawa pracy wówczas, gdy nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy. Regulacja ta ma charakter szczególny i nie może być stosowana w drodze analogii do stosunków ubezpieczeniowych, które - w odróżnieniu od stosunków pracy - nie są regulowane przepisami prawa prywatnego; *R. Więckowski*, Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych, Kraków 1991, s. 46; *Z. Świeboda*, Rozstrzyganie sporów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, NP 1985, Nr 6, s. 27; uzasadnienie uchw. SN(7) z 26.3.1982 r., III CZP 61/80, OSNCP 1982, Nr 11-12, poz. 161. Por. też uchw. SN (7) z 21.4.2010 r., II UZP 1/10, OSNP 2010 nr 21-22, poz. 267).

Polskie (zob. art. 479⁷⁹ KPC). Podlegające odwołaniu (do SOKiK) uregulowanemu w KPC decyzje administracyjne obu tych organów regulacyjnych wydawane są w sprawach spornych i dotyczą podobnej kategorii spraw. W przypadku pierwszego z tych organów, należą do nich np. decyzje Prezesa URE rozstrzygające spory dotyczące odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży czy umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii. W przypadku drugiego - decyzje nakazujące przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. **Nie ulega wątpliwości, że spory te powstają na gruncie stosunków cywilnoprawnych.** W literaturze omawiane w tym miejscu oba rodzaje postępowań hybrydowych opisywane są więc jako rozwiązania nietypowe, w których w pierwszej fazie postępowania (fazie postępowania administracyjnego) organowi administracji publicznej przyznano kompetencję do ingerencji w stosunki cywilnoprawne¹¹⁰. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Z kolei art. 7 ustawy – prawo energetyczne nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii, lub przesyłaniem wodoru, lub dystrybucją wodoru obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o takie przyłączeni, kolejne zaś przepisy - dalszy obowiązek zawarcia umowy dystrybucyjnej czy sprzedaży energii (zob. art. 8 PrEnerg). W obu przypadkach chodzi o umowy cywilnoprawne. Wskazane wyżej przepisy stanowią więc źródło obowiązku kontraktowania – odpowiednio: obowiązku zawarcia umowy przesyłowej czy dystrybucyjnej (względnie tzw. umowy kompleksowej) przez przedsiębiorstwo energetyczne oraz umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Obowiązкови temu odpowiada zaś roszczenie o zawarcie umowy przysługujące drugiej stronie potencjalnej umowy¹¹¹. W razie odmowy zawarcia tych umów, rozstrzygający spór właściwy organ administracji wydaje więc decyzję zastępującą oświadczenia woli. „Naturalne systemowo” narzędzie w postaci powództwa opartego na art. 64 KC, zastępuje w

¹¹⁰ Zob. np. A.Cudak, w: KPC. Komentarz, Warszawa 2020, red. A. Marciniak, art. 479⁷⁹, Nb 7 oraz art. 479⁴⁶, Nb 5.

¹¹¹ Zob. szerzej: wyrok SN z 8.5.2014 r., III SK 46/13, Legalis; wyrok SA w Warszawie z 25.5.2012 r., VI ACa 1510/11, Legalis; wyrok SN z 12.04.2011 r., III SK 42/10, Legalis; por. uzasadnienie wyrok SN z 8.5.2014 r., III SK 46/13, Legalis.

tym przypadku decyzja organu administracji publicznej. Decyzja ta kształtuje treść stosunku cywilnoprawnego, który - w braku sporu o zawarcie umowy - ukształtowany byłby przez same strony umowy, np. przyłączeniowej, dystrybucyjnej, sprzedaży energii (czy kompleksowej) albo umowy o zaopatrzenie w wodę czy odprowadzanie ścieków¹¹².

W przypadku scharakteryzowanych wyżej postępowań hybrydowych, w ramach których środkiem ingerencji w stosunki cywilnoprawne jest decyzja Prezesa URE czy dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dochodzi więc niewątpliwie do **ingerencji w drodze decyzji administracyjnej w sferę stosunków prawa prywatnego i potencjalnego osłabienia charakteryzującej je autonomii podmiotów tego prawa**. Dokładnie tak samo jest w przypadku opiniowanej regulacji, w ramach której wprowadza się model postępowania hybrydowego, w którym stwierdzenie istnienia stosunku pracy następuje na mocy decyzji administracyjnej OIP podlegającej zaskarżeniu w postępowaniu cywilnym przed sądem pracy. Okoliczność tę jako zarzut pod adresem opiniowanej regulacji, już na etapie prac legislacyjnych, wielokrotnie podnosiły instytucje zaangażowane w ten proces. Szczególnie mocno wybrzmiała ona w stanowisku SN zgłoszonym w trybie art. 1 pkt. 4 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym. SN wyszedł z założenia, że **znowelizowane przepisy, przewidując kompetencję OIP do wydawania decyzji „stwierdzającej istnienie stosunku pracy” operują „instrumentarium, które nie jest systemowo dedykowane metodzie równorzędności” właściwej dla stosunku pracy jako stosunku prawa prywatnego, lecz metodzie podporządkowania charakteryzującej stosunki prawa publicznego, do których stosunek pracy nie należy**¹⁶.

Sformułowany powyżej zarzut jest uzasadniony tym bardziej, że **opiniowana regulacja – mimo podobieństw konstrukcyjnych – w zasadniczy sposób różni się od wskazanych wyżej postępowań hybrydowych, w ramach których środkiem ingerencji w stosunki cywilnoprawne jest decyzja Prezesa URE czy dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, pod względem stopnia i zasadności ingerencji w naturę stosunku prawa prywatnego**.

Omówione wyżej postępowania hybrydowe z udziałem Prezesa URE czy dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody

¹¹² Wyrok SN z 8.5.2014 r., III SK 46/13, Legalis; wyrok SA w Warszawie z 25.5.2012 r., VI ACa 1510/11, Legalis; wyrok SN z 12.04.2011 r., III SK 42/10, Legalis; wyrok SN z 8.5.2014 r., III SK 46/13, Legalis; wyrok SA w Warszawie z 25.5.2012 r., VI ACa 1510/11, Legalis; *J. Pokrzywniak*, Wokół rozstrzygania przez Prezesa URE spraw spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy, PUG 2009, Nr 9, s. 11-16.

Polskie - choć wiążą się z ingerencją w stosunki prywatnoprawne za pomocą obcego temu prawa narzędzia, jakim jest decyzja administracyjna – **nie godzą w metodę cywilnoprawną regulacji w sposób skrajny. W ogóle nie podważają one tej cechy metody cywilnoprawnej, którą opisano wyżej jako autonomiczność podmiotów prawa prywatnego odnoszącą się do sankcji naruszenia norm tworzących stosunki prawa prywatnego** (cz. I pkt 6.2 niniejszej opinii). Jak powiedziano, polega ona na tym, że w obszarze prawa prywatnego to sam zainteresowany (uprawniony) decyduje autonomicznie i suwerennie o tym, czy uruchomić przewidziane prawem środki procesowe (powództwo, wniosek o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności, wniosek o wszczęcie egzekucji itd.) pozwalające na ustalenie, dochodzenie czy egzekwowanie przysługujących mu uprawnień. W przypadku postępowań hybrydowych z udziałem Prezesa URE czy dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie - choć dochodzi w ich ramach do rozstrzygnięcia decyzją administracyjną ingerującą w stosunki cywilnoprawne – ten podstawowy warunek jest zachowany. **Postępowania toczące się w pierwszej (administracyjnej) fazie postępowania inicjowane są przez samych zainteresowanych (uprawnionych) - podmioty mające roszczenie, któremu odpowiada obowiązek zawarcia określonej umowy przez przedsiębiorstwo energetyczne czy wodociągowo-kanalizacyjne. Kończąc tę fazę postępowania decyzja administracyjna ingerująca w materię prawa prywatnego (kształtująca stosunek prawny zamiast umowy) zostanie więc wydana tylko o tyle, o ile uprawniony chciał skorzystać z przysługującego mu uprawnienia (roszczenia o zawarcie umowy). Uruchomienie sankcji związanej z odmową zawarcia umowy (naruszeniem obowiązku kontraktowania) pozostaje zatem - w sposób charakterystyczny dla metody cywilnoprawnej - w sferze autonomii uprawnionego**¹¹³.

W przypadku wydawanej na podstawie opiniowanych przepisów decyzji OIP stwierdzającej istnienie stosunku pracy jest inaczej. Decyzja taka może być oczywiście wydana w toku kontroli przeprowadzanej przez PIP niezależnie od woli osoby zatrudnionej. **Może ona być więc wydana także wtedy, gdy osoba ta nie byłaby zainteresowana badaniem kwalifikacji prawnej swojego zatrudnienia (jako prawnopracowniczego albo cywilnoprawnego), a w przypadku, gdy jej zatrudnienie rzeczywiście należałoby**

¹¹³ Zob. wyrok SN z 12.4.2011 r., III SK 42/10, Legalis, gdzie podkreślono, że „kompetencja organu administracyjnego w sprawach cywilnych musi być traktowana jako regulacja specjalna (wyjątkowa). „Legitymizuje” tę kompetencję pragmatyczna potrzeba rozstrzygnięcia sporu (zasada efektywności) w zakresie odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci przez podmiot, który jest do tego zobowiązany. Granicą „rozciągnięcia” struktury administracyjnej na stosunek zasadniczo umowny ze względu na potrzebę zapewnienia efektywnej, skutecznej ochrony podmiotowi uprawnionemu do zawarcia umowy o przyłączenie - jest „sporność sprawy”.

kwalifikować jako stosunek pracy - korzystaniem ze swoich uprawnień z zakresu prawa pracy. Wyposażenie OIP w kompetencję do stwierdzania istnienia stosunku pracy w drodze decyzji jest więc jednoznaczne z pozbawieniem zatrudnionego (domniemanego pracownika) części jego autonomicznej pozycji.

W stanie prawnym sprzed wejścia w życie opiniowanych przepisów PIP również mógł wychodzić z inicjatywą ustalenia (przez sąd w trybie art. 189 KPC) istnienia stosunku pracy niezależnie od woli (zgody) domniemanego pracownika (zob. art. 63¹ KPC). *De lege ferenda*, zgłaszano jednak postulaty uzależnienia dopuszczalności powództwa PIP o ustalenie stosunku pracy od zgody domniemanego pracownika, a nawet dalej idący postulat całkowitej rezygnacji z nadzwyczajnej legitymacji procesowej inspektora pracy z art. 63¹ KPC¹¹⁴. Z kolei *de lege lata*, niektórzy przedstawiciele doktryny przyjmowali, że sąd pracy – przed podjęciem merytorycznej oceny zmierzającej do kwalifikacji danego stosunku zatrudnienia jako stosunku pracy czy cywilnoprawnego - powinien badać występowanie po stronie PIP jako powoda interesu prawnego w rozumieniu art. 189 KPC i stwierdzać (ze skutkiem w postaci oddalenia powództwa), że interes ten nie występuje, gdy zatrudniony nie popiera powództwa i akceptuje twierdzenia pozwanego, że łączącym te podmioty stosunkiem prawnym jest stosunek cywilnoprawny. Pogląd taki opierano – jak się wydaje – na założeniu, że w tego rodzaju sytuacjach nie występuje niepewność co do wzajemnych praw i obowiązków stron, z którą utożsamiano interes prawny w rozumieniu art. 189 KPC.

Alternatywne ujęcie zakładało, że odrębne badanie interesu prawnego PIP jest wykluczone, gdyż interes ten został niejako wkomponowany w legitymację PIP wynikającą z art. 63¹ KPC. Przy takim jego ujęciu już obecne dotychczas uprawnienie PIP (możliwość wytaczania powództw o ustalenie) wzbudzało jednak w doktrynie **wątpliwości co do jego zgodności ze standardami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).** Niektórzy jej przedstawiciele zwracali wprost uwagę na niemożność pogodzenia uprawnienia PIP do wytaczania powództw o ustalenie stosunku pracy bez zgody domniemanego pracownika z właściwą dla prawa prywatnego autonomicznością jego podmiotów¹¹⁵. Wynikające z reformy PIP przyznanie OIP kompetencji do stwierdzania stosunku pracy w drodze decyzji naraża się na ten zarzut w dużo wyższym stopniu.

¹¹⁴ A. Tomanek, Wpływ państwowej inspekcji pracy na kształtowanie form prawnych zatrudnienia, Acta Univeristatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji CI, WROCLAW 2024, s. 63.

¹¹⁵ Por. K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako strona w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego*, Polski Proces Cywilny 2015, nr 3, s. 356–382; T. Niedziński, Ingerencja administracyjna i procesowa organów PIP w sferę uznanej wolności pracodawcy zatrudnienia pracowników, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 1, s. 8; por. E. Maniewska, Zakres legitymacji procesowej inspektora pracy z art.

Poza tym, należy odnotować, że w zakresie, w jakim stosunek pracy ustalany jest przez sąd na podstawie art. 189 KPC, domniemane strony tego stosunku zachowują właściwą dla metody cywilnoprawnej autonomię w tym sensie, że dysponują one pewnym zakresem swobody dokonywania w procesie czynności dyspozytywnych. Z zastrzeżeniem mechanizmów sądowej kontroli tych ostatnich, strony mogą zawrzeć ugodę, w której rozstrzygną spór o charakter łączącego je stosunku prawnego będącego podstawą świadczenia pracy przesądzając, że jest to stosunek cywilnoprawny. Przepisy KPC nie stoją na przeszkodzie zawarciu takiej ugody w postępowaniu toczącym się z powództwa PIP (art. 63¹ KPC) ani nie wymagają zgody PIP na zawarcie tego rodzaju ugody. Opiniowane przepisy zupełnie pozbawiają strony tak rozumianej swobody w odniesieniu do postępowania toczącego się przed sądem z odwołania od decyzji OIP stwierdzającej istnienie stosunku pracy. Zgodnie z wprowadzonym na ich podstawie do KPC art. 477^{7d} § 1, „zawarcie ugody jest możliwe jedynie przez wszystkie strony postępowania”. Okręgowemu inspektorowi pracy przyznano zaś – na mocy art. art. 477^{7c} - status strony tego postępowania.

Model postępowania przyjęty w drodze opiniowanych przepisów różni się od omówionych wyżej postępowań hybrydowych dotyczących stosowania prawa prywatnego w jeszcze jeden istotny sposób. **Otóż w przypadku decyzji wydawanych w sprawach spornych zarówno przez Prezesa URE, jak i przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie udział tych organów w rozstrzyganiu sporów ma swoje istotne i przekonujące uzasadnienie.** Oprócz - powszechnie podkreślanej efektywności - za udziałem tych organów w pierwszej fazie (administracyjnej) postępowania przemawia okoliczność, że organy regulacyjne są podmiotami wyspecjalizowanym dysponującymi co do zasady szerszą niż sąd wiedzą dotyczącą energetyki jako gałęzi gospodarki lub gospodarowania wodami i wynikającymi z niej wyższymi kompetencjami umożliwiającymi ocenę technicznych warunków dostarczania energii czy wody. **Podkreśla się, że taka specjalistyczna wiedza jest niezbędna na potrzeby konstruowania elementów treści kształtowanego stosunku zobowiązaniowego w drodze decyzji zastępującej umowę, której zawarcia dotyczy spór rozstrzygany przez wskazane organy regulacyjne**¹¹⁶. Uzasadniając reformę PIP polegającą na wyposażeniu OIP w

63¹ kodeksu postępowania cywilnego, PiZS 2020, nr 11, s. 24–31; *A. Góra-Błaszczkowska*, Postępowanie w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Uwagi, *Monitor Prawa Pracy* 2005, nr 6, s. 153–156.

¹¹⁶ Zob. szerzej: *R. Walaszczyk*, Rozstrzyganie sporów, www.cire.pl; *M. Marszałek*, Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy - sprzedawcy energii elektrycznej, Warszawa 2015; *R. Flejszar*, Przedsiębiorca w

kompetencję do wydawania decyzji administracyjnej projektodawcy odwołali się jedynie do jednego z powszechnie podnoszonych argumentów mających legitymizować postępowania hybrydowe: według projektodawców zabieg ten ma na celu efektywne egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa pracy. Trudno się dziwić. W odróżnieniu od wskazanych wyżej organów regulacyjnych, OIP nie może być w żadnym razie uznany za podmiot bardziej „kompetentny” w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy. Jest wręcz przeciwnie. Analiza przeprowadzona wyżej (cz. I pkt.5.1 -5.5) prowadzi do jednoznacznego wniosku, że - wobec niejedności poglądów co do treści poszczególnych cech normatywnych stosunku pracy czy niektórych stosunków cywilnoprawnych, zmienności podejścia orzecznictwa do kryterium podporządkowania pracowniczego jako podstawowego kryterium pozwalającego odróżnić stosunek pracy od stosunku cywilnoprawnego, braku pełnej zgodności w kwestiach tak fundamentalnych, jak ocena znaczenia wpływu woli stron na kwalifikację prawną stosunku zatrudnienia, a także ograniczonych możliwościach i narzędziach pozwalających PIP na ustalenie tej woli z zastosowaniem klauzul generalnych przewidzianych w art. 65 KC - OIP nie mają odpowiedniego przygotowania pozwalającego na stwierdzanie stosunku pracy.

W realiach nieprzejrzystych kryteriów odróżniania stosunku cywilnoprawnego od stosunku pracy oddawanie decyzji w przedmiocie w tej kwalifikacji organowi administracji rodzi poważne wątpliwości co do zgodności opiniowanej regulacji z Konstytucją RP. Powierzenie OIP kompetencji do podejmowania rozstrzygnięcia, które zdecydowanie wykracza poza właściwą konstrukcji decyzji administracyjnej konkretyzację normy prawnej, będąc w istocie formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości budzi realne obawy o zgodność omawianej reformy z Konstytucją RP, zwłaszcza zaś z przepisami art. 10 ust. 2 czy 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zwłaszcza w razie sporu co do charakteru zatrudnienia jest oczywiste, że ustalenie istnienia stosunku pracy powinno być dokonywane wyłącznie przez niezależny sąd. Konstytucja przyznaje sędziom dość silną ochronę ich pozycji, konieczną dla nieskrępowanego wymierzania sprawiedliwości, bowiem stanowi o potrzebie wydania orzeczenia w przedmiocie niektórych sankcji dyscyplinarnych (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP), a także pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia sędziego wolności (art. 181 Konstytucji RP). Gwarancjami takimi nie

postępowaniu cywilnym rozpoznawczym, Warszawa 2006, s. 215–216; A. Kurzawa, Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych, Warszawa 2020; wyrok SN z 12.4.2011 r., III SK 42/10, Legalis.

cieszą się organy PIP, którą umiejscowić należy w ramach struktur władzy wykonawczej”¹¹⁷. Ze względu na inną niż sądy pozycję ustrojową, organy administracji publicznej, w tym okręgowy inspektor pracy, nie powinny więc być wyposażane w kompetencję do wiążącego ustalania istnienia stosunku pracy.

Przeprowadzone dotąd rozważania pokazują też dobitnie, że przyjęte w opiniowanej regulacji rozwiązanie polegające na możliwości ingerowania decyzją administracyjną w stosunek prawa prywatnego (stosunek pracy) i ustalania (a w zasadzie kreowania) go przez organ administracji jest rozwiązaniem w zasadzie niespotykanym w polskim porządku prawnym.

7.4. Umieszczenie wynikającego z opiniowanej regulacji postępowania odwoławczego od decyzji OIP w ramach KPC oznacza, że ma ono postać dwuinstancyjnego procesu cywilnego, którego celem jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. W postępowaniu z odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy właściwy sąd rejonowy orzekać będzie zatem przede wszystkim reformatoryjnie (zob. jednak art. 477^{7g} § 3 KPC). Zgodnie z art. 477^{7g} § 2 KPC, w przypadku uwzględnienia odwołania, sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję i orzeka co do istoty sprawy. Zakres kognicji sądu obejmuje zatem pełne merytoryczne rozpoznanie sprawy pozwalające na weryfikację, czy stosunek pracy stwierdzony zaskarżoną decyzją rzeczywiście istnieje (co uzasadniałoby oddalenie odwołania) czy też nie łączył stron, gdyż te pozostawały w stosunku zatrudnienia mającym charakter cywilnoprawny (co doprowadzi do zmiany decyzji). Nie ulega wątpliwości, że sąd będzie władny prowadzić pełne postępowanie dowodowe oraz dokonywać własnej, swobodnej oceny (art. 233 KPC) dowodów dotyczących okoliczności przesądzających o kwalifikacji prawnej danej relacji zatrudnienia jako stosunku pracy czy stosunku cywilnoprawnego. Na taki zakres kognicji sądu przynajmniej formalnie (zob. też uwagi sformułowane w cz. II niniejszej opinii) nie ma wpływu to, w jakim zakresie dane dowody były przeprowadzone wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego toczącego się przed OIP ani to, jak dane dowody zostały ocenione przez organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej.

Wskazany sposób ukształtowania kognicji sądu - a także cel postępowania cywilnego w ogóle - sprawia, że **postępowanie toczące się na skutek odwołania od decyzji OIP ustalającej istnienie stosunku pracy nie może skutecznie pełnić niektórych funkcji, jakie**

¹¹⁷ M. Jabłoński, Miejsce, s. 71-72.

przypisuje się generalnie instytucji odwołania od decyzji administracyjnej. Możliwość zaskarżania aktów administracyjnych uważa się za fundamentalny standard demokratycznego państwa prawnego. Podkreśla się przy tym, że obecność prawa do ich zaskarżenia w systemie nie tylko stanowi gwarancję możliwości obrony interesów poszczególnych jednostek, ale sprzyja też utrzymaniu wysokiego standardu działania administracji publicznej, wpływając pozytywnie na rzetelność działania organów administracji i przestrzeganie przez nią zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)¹¹⁸. Ta druga funkcja w przypadku odwołania w modelu powstępowania hybrydowego może być pełniona w ograniczonym stopniu. Nie sposób przecież nie dostrzec, że jej realizacja zależy między innymi od tego, czy procedura odwoławcza obejmuje możliwość ujawniania czy korygowania sprzeczności działań organów publicznych z procedurą administracyjną. Brak takiej możliwości obniża poziom motywacji do przestrzegania przez organ przepisów proceduralnych¹¹⁹. W naturę postępowań hybrydowych wpisany jest brak możliwości kontrolowania proceduralnych naruszeń działania organu w procedurze odwoławczej przed sądem powszechnym, samo poddanie decyzji administracyjnej modelowi odwoławczemu w ramach postępowania hybrydowego oznacza zaś wyłączenie możliwości jej zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Nie dziwi więc, że w literaturze niektórym postępowaniom tego rodzaju, a wręcz postępowaniom hybrydowym *en bloc*, stawia się niekiedy zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP. Formułowany bywa również pogląd o sprzeczności przewidujących je przepisów z art. 78 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadą dwuinstancyjności postępowania (administracyjnego)¹²⁰. Zarzuty te należy odnieść do opiniowanej regulacji (zob. pkt. 1.3.1 niniejszej opinii).

7.5. Z ustaleń poczynionych w tej opinii wynika bezsprzecznie, że w zakresie indywidualnego stosunku pracy ustawodawca posługuje się metodą cywilnoprawną mającą za punkt wyjścia formalną równość stron stosunku prawnego i przysługującą im autonomię realizowaną za

¹¹⁸ Por. B. Adamiak, Prawo procesowe administracyjne, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2017, s. 172; Z. Muras, Specyfika postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Kilka uwag o postępowaniach hybrydowych

¹¹⁹ Por. trafne spostrzeżenia w tym zakresie Z. Czarnika, W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 2, s. 22-32.

¹²⁰ Z. Czarnik, W sprawie charakteru prawnego, s. 22-32; por. B. Adamiak, Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, w: Cz. Martyusz, A. Matan (red.), Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, Kraków 2005, s. 25-26; P. Sarnecki, Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, s. 74, 76-77. Zob. jednak M. Piechota, Konstytucyjne prawo dostępu do sądu, Warszawa 2026.

pomocą narzędzia, jakim jest umowa (o pracę). **Dla kształtowanego metodą cywilnoprawną szczególnego rodzaju stosunku zobowiązaniowego w postaci stosunku pracy charakterystyczna jest zatem dobrowolność (wolność jego nawiązania) i swoboda kształtowania jego treści¹²¹. Opiniowana regulacja godzi w oba te fundamenty metody cywilnoprawnej.** Decyzja administracyjna OIP - choć formalnie deklaratoryjna (stwierdzająca istnienie stosunku pracy) - kreować może w istocie „istnienie w sferze prawnej” stosunku pracy, mimo braku zawarcia przez strony umowy o pracę i niezależnie od tego, czy nawiązanie stosunku pracy odpowiada woli stron.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że swobodna wola stron co do tego, czy chcą nawiązać stosunek pracy nie jest wprawdzie nieograniczona, a nawiązanie tego stosunku (ustalanego dotąd wyrokiem sądu w trybie art. 189 KPC albo stwierdzanego wpadkowo w ramach podstawy prawnej rozstrzygnięcia przy wydawaniu wyroku w postępowaniu z powództwa o świadczenie związane ze stosunkiem pracy) mogło być „ujawnione” przez sąd orzekający również przed wejściem w życie opiniowanych przepisów także w braku zawarcia umowy o pracę. „Ujawnienie” takie, mając charakter wyłącznie deklaratoryjny, uzasadnione było tylko o tyle, o ile dana relacja zatrudnienia mogła być uznana przez sąd za zatrudnienie w warunkach określonych w art. 22 KC, mając cechy stosunku pracy określone bezpośrednio w tym przepisie oraz rekonstruowane w orzecznictwie. Działo się tak z uwagi na korzystanie przez sądy z tzw. metody typologicznej, według której cechy umów występujących w obrocie prawnym mają stopniowalny charakter, a dana umowa może być kwalifikowana jedynie przy uwzględnieniu jej podobieństwa do typu idealnego umowy, określanego na podstawie całokształtu przypisanych jej cech, przy czym duży stopień intensywności jednych cech kompensuje brak pozostałych z nich¹²². Występowanie tych cech weryfikowane było przez sądy nie tylko w oparciu o analizę treści samej umowy zawartej rzeczywiście przez strony, ale z uwzględnieniem szerokiego kontekstu okoliczności faktycznych, takich jak chociażby sposób wykonywania tej umowy wskazujący na uwzględnianą przez sąd wolę stron.

Opiniowana regulacja pozwala OIP wydać decyzję „stwierdzającą istnienie stosunku pracy” także w braku ustalenia występowania w badanym przez niego stanie faktycznym niektórych cech stosunku pracy (na podstawie art. 34 ust. 2e ustawy o PIP albo z przyczyn opisanych w cz. I pkt 5 niniejszej opinii) skrajnie godząc w swobodę nawiązywania stosunku pracy. Poza tym, jak powiedziano, ustalając istnienie stosunku pracy, sądy badają

¹²¹ W. Sanetra, Charakter prawny, s. 66.

¹²² A. Tomanek, Ustawowe określenie, s. 193-194.

występowanie w analizowanej relacji zatrudniania także takich cech stosunku pracy, które nie mają bezpośredniego odzwierciedlenia w treści art. 22 § 1 KP (obowiązek osobistego wykonywania pracy, ryzyko pracodawcy, obowiązek starannego działania czy ciągłość świadczenia pracy). Tymczasem art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP zawiera odesłanie wyłącznie do art. 22 § 1 KP. Powstaje więc pytanie, czy OIP, realizując kompetencję określoną w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, może wyjść poza ramy treściowe art. 22 § 1 KP i czy ma do tego dogmatycznoprawne oraz ustrojowe podstawy. Jeśli nie, to czy może stwierdzić istnienie stosunku pracy, stosując wyłącznie metodę klasyfikacyjną, polegającą na tym, że stosunek umowny może być przyporządkowany do określonego typu umowy nazwanej w razie wykazywania przez niego cech konstytutywnych ustalanych na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, które są traktowane jako *essentialia negotii*¹²³. Odpowiedź twierdząca na tak postawione pytanie oznaczałaby, że opiniowana regulacja tym mocniej ingeruje w autonomię woli stron, gdyż pozwala arbitralnie przypisać go stronom w tych stanach faktycznych, w których strony - mając świadomość poglądów występujących w orzecznictwie - nie mogły się z możliwością takiego przypisania w ogóle liczyć. Niezależnie od wykładni opiniowanych przepisów w tym zakresie, wskazany właśnie sposób postępowania OIP oraz wynikające z niego zagrożenia dla autonomii stron wynikać mogą z przyczyn faktycznych i prawnych omówionych wyżej (cz. I pkt. 5.5 niniejszej opinii).

Nowa kompetencja OIP nie tylko zmienia mechanizm kształtowania stosunku pracy na władczy, publicznoprawny, lecz także przewiduje oparcie tego władczego rozstrzygnięcia na odmiennych niż ma to miejsce w przypadku sądowego ustalania istnienia stosunku pracy podstawach materialnoprawnych, tj. z wyłączeniem, mających szerokie zastosowanie w sądowej praktyce ustalania istnienia stosunku pracy, norm prawa cywilnego (art. 65 KC. art. 56 KC). **W zamian wprowadza art. 33a ust. 4 ustawy o PIP, według którego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7a, uwzględnia się wolę stron, o ile nie jest ona sprzeczna z prawem w szczególności z przepisami prawa pracy lub zasadami współżycia społecznego albo nie zmierza do obejścia prawa.** Przytoczony przepis daje podstawę prawną do zastosowania klauzuli obejścia prawa i na tej podstawie oceny woli stron, znajdującej m.in. wyraz w nazwie zawartej umowy.

¹²³ por. A. Tomanek, Ustawowe określenie, s. 193-194.

Jest to zabieg bardzo dyskusyjny, w szczególności gdy zostaje on wprowadzony w połączeniu z metodą władczą, stosowaną przez administrację publiczną¹²⁴.

Na tle opiniowanych przepisów dochodzi zatem do ingerencji w drodze decyzji administracyjnej w sferę stosunków prawa prywatnego i potencjalnego osłabienia charakteryzującej je autonomii tego prawa polegającej na swobodzie decydowania o nawiązaniu stosunku prawnego. Ingerencja ta polega również na – niespotykanym w przypadku sądowego ustalania istnienia stosunku pracy – pozbawieniu stron autonomii w zakresie kształtowania treści stosunku pracy. Jak podkreślono, w modelu sądowego ustalania istnienia stosunku pracy, sąd może nadać temu stosunkowi określoną treść - wyważając należycie interesy stron – w oparciu o klauzule generalne wskazane w art. 65 i 56 KC (w zw. z art. 300 KP). W przypadku kształtowania tej treści decyzją administracyjną OIP brak podstaw do zastosowania tego mechanizmu. Innym, zupełnie skrajnym, przykładem ingerencji w drodze decyzji OPI w treść stosunku pracy z naruszeniem autonomii jego stron, jest kompetencja OIP do określenia - w braku dowodów służących ustaleniu wysokości wynagrodzenia – wynagrodzenia pracownika na poziomie wynagrodzenia minimalnego (art. 34 ust. 2e ustawy o PIP). Mechanizm ten nie tylko godzi w autonomię woli stron, ale może być skrajnie niekorzystny dla pracownika i pozostaje w jaskrawej zupełnie sprzeczności z deklarowanym przez ustawodawcę celem opiniowanej ustawy, jakim jest ochrona pracownika.

7.6. Niezależnie od dostrzeżonych wyżej uchybień opiniowanej ustawy polegających na nadmiernej ingerencji przewidzianych w niej rozwiązań w sferę autonomii prywatnoprawnej podmiotów prawa prywatnego, warto zwrócić uwagę na **ogromną dozę niepewności, jaką rodzić będzie stosowanie tych rozwiązań**. W przepisach art. 34 ust. 2k ustawy o PIP ustawodawca jednoznacznie wskazał na moment, w którym decyzja OIP, wydana na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP staje się wykonalna. Z jednej strony, regulacja taka rozwiązała ewentualne wątpliwości związane z tym, że zgodnie z art. 130 KPA decyzja ostateczna, czyli niezaskarżalna w toku instancji administracyjnej lub decyzja utrzymana w mocy przez organ drugiej instancji, podlega wykonaniu. Bowiem decyzje wydane na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP nie podlegają w ogóle zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji, będąc decyzjami ostatecznymi w rozumieniu art. 16 § 1 KPA w chwili ich wydania. Z drugiej jednak strony, w braku art. 34 ust. 2k ustawy o PIP, można by - wzorem np. praktyki dotyczącej decyzji ZUS ustalających obowiązek ubezpieczenia oraz m.in. opłacenia składek -

¹²⁴ Por. wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, dotyczący art. 24b § 1 Ordynacji podatkowej; J. Parchomiuk, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, Warszawa 2018, s. 646.

podejmować środki zapobiegające powstaniu obowiązku zapłacenia odsetek, na wypadek, gdyby- po rozpatrzeniu odwołania przez sąd - decyzja OIP stała się prawomocna. Regulacja zawarta w art. 34 ust. 2k ustawy o PIP takie działania będzie skutecznie uniemożliwiała.

Poza tym, na skutek reguły ujętej w art. 34 ust. 2j ustawy o PIP, że decyzja, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7a, od dnia jej wydania wywołuje skutki prawne, jakie wiążą się ze stwierdzeniem istnienia stosunku pracy, na gruncie przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w odrębnych przepisach, powstanie- w razie wniesienia odwołania od decyzji OIP- długi okres niepewności dla obu stron danego stosunku zatrudnienia co do tego, jak- po zakończeniu się postępowania sądowego- zostanie zakwalifikowany ten stosunek oraz, jakie powstają z tego tytułu ze skutkiem wstecznym (od wydania decyzji OIP- art. 34 ust. 2j ustawy o PIP) konsekwencje finansowe (obowiązek zapłacenia składek na ubezpieczenia społeczne czy skorygowania zeznania podatkowego w związku z inną kwalifikacją źródła przychodu i zasad opodatkowania).

Stan niepewności co do prawa potęguje także możliwość wszczęcia i toczenia się oraz zakończenia, często w różnym czasie, dwóch „konkurencyjnych” postępowań. Otóż według art. 33a ust. 3 i ust. 6 ustawy o PIP, jeżeli okręgowy inspektor pracy stwierdzi, że praca jest wykonywana w warunkach określonych w art. 22 § 1 KP, może wydać decyzję, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7a, lub wnieść powództwo o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy. Nawet jeśli, zgodnie z art. 33a ust. 7 ustawy o PIP, w przypadku wniesienia powództwa, o którym mowa w ust. 3, okręgowy inspektor pracy nie wyda decyzji w zakresie objętym powództwem, to powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy może wnieść zatrudniony. W takich okolicznościach zatem dojdzie do wydania zarówno decyzji przez OIP w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy, jak i wyroku przez sąd w postępowaniu wszczętym przez zatrudnionego o ustalenie istnienia stosunku pracy, nadto za te same okresy. W razie wniesienia odwołania do sądu od decyzji OIP, będą toczyły się dwa niezależne postępowania sądowe- o ustalenie stosunku pracy między tymi samymi stronami za dany okres oraz postępowanie odwoławcze od decyzji ustalającej między tymi stronami stosunek pracy za ten sam okres.

Poza tym, zgodnie z art. 33a ust. 6 ustawy o PIP, okręgowy inspektor pracy może wnieść powództwo, o którym mowa w ust. 3, w szczególności gdy zachodzi konieczność ustalenia istnienia lub treści stosunku pracy za okres wcześniejszy niż ten, który może zostać objęty decyzją, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7a. Jeśli od decyzji OIP zostanie wniesione

odwołanie do sądu, wtedy będą się toczyły dwa niezależne postępowania sądowe- o ustalenie stosunku pracy między tymi samymi stronami za wcześniejszy okres oraz postępowanie odwoławcze od decyzji ustalającej między tymi stronami stosunek pracy za okres późniejszy.

II. Analiza zgodności opiniowanej regulacji z Konstytucją RP

1) Podstawowe założenia

1.1. Zgodnie z art. 65 ust. 1 zd. 1 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. **Wolność wykonywania zawodu** obejmuje m.in. „wolność podejmowania działalności zawodowej zarówno w formie samozatrudnienia, jak i w formie zatrudnienia u pracodawcy – w granicach istniejących miejsc pracy, w ramach wolności nawiązywania stosunku pracy”, a także „rzeczywistą wolność wykonywania danego zawodu, w warunkach samozatrudnienia lub zatrudnienia u określonego pracodawcy”¹²⁵. Wolność, o której mowa, obejmuje zatrudnienie nie tylko na podstawie stosunku pracy, ale również w innych formach, takich jak umowa cywilnoprawna¹²⁶.

Zawieranie umów między podmiotami prywatnymi, w tym umów kreujących stosunek pracy lub stosunek cywilnoprawny, jest dokonywane w warunkach **swobody kontraktowania**. Swoboda ta nie jest wprost wyrażona w Konstytucji, ale traktuje się ją jako oczywistą implikację zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), a także wywodzi się ją z ogólnej wolności jednostki, wyrażonej w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji¹²⁷. Swoboda umów jest więc konstytucyjną wolnością człowieka.

Korzystanie z wolności wykonywania zawodu oraz swobody umów może przybrać postać zorganizowanej działalności zarobkowej, wykonywanej w sposób ciągły. W takim przypadku działalność jednostki polega na realizacji **wolności działalności gospodarczej**. Wolność ta stanowi zarówno jeden z podstawowych elementów ustroju państwa (art. 20 Konstytucji), jak też jest prawem człowieka (art. 22 Konstytucji). W przypadku przedsiębiorców art. 20 i 22 Konstytucji są dodatkowym źródłem swobody umów. W

¹²⁵ Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 r., K 30/06.

¹²⁶ Zob. np. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uwaga 11 do art. 65 Konstytucji, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016, s. 643–644.

¹²⁷ Zob. np. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, oraz wyrok TK z dnia 21 listopada 2005 r., P 10/03.

orzecznictwie wskazuje się bowiem, że bez swobody umów wolność działalności gospodarczej nie mogłaby istnieć¹²⁸.

Z powyższego wynika, że podmioty prywatne, które zawierają ze sobą umowę tworzącą stosunek pracy lub stosunek cywilnoprawny (np. umowę zlecenia, kontrakt menedżerski czy innego typu umowę o świadczenie usług), korzystają z wolności chronionych konstytucyjnie. Mają więc, w granicach ukształtowanych przez prawo, swobodę w określeniu treści łączącego je stosunku prawnego.

1.2. Jak już była mowa wyżej (cz. I, pkt 2.1 niniejszej opinii), **polskie prawo nie nakazuje zatrudnienia wyłącznie na podstawie umowy o pracę ani nie zakazuje zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych**. Jest to naturalne w warunkach gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Stworzenie w drodze ustawy takiego nakazu lub zakazu byłoby nie do pogodzenia z podstawami ustroju gospodarczego RP.

Jednocześnie twórcy Konstytucji dostrzegli, że w relacjach między podmiotami prywatnymi może dochodzić do zaburzenia formalnej równości stron, co nakazuje wprowadzenie pewnych środków ochrony słabszej strony stosunku prawnego. Chodzi o art. 24 Konstytucji, wyrażający zasadę ochrony pracy i zobowiązujący państwo do sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Przepis ten posługuje się pojęciem „praca” w sposób autonomiczny i obejmuje nie tylko klasyczny stosunek pracy, ale też zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jest on rozumiany jako uzasadniający ingerencję w swobodę umów w celu wyrównania faktycznej nierówności stron stosunku stanowiącego podstawę zatrudnienia. Innymi słowy, art. 24 Konstytucji dopuszcza wkroczenie ustawodawcy w swobodę umów, jeśli celem tego wkroczenia jest ochrona osoby będącej „pracownikiem” *sensu largo*, tj. w autonomicznym znaczeniu konstytucyjnym. Jak wskazuje się w orzecznictwie: „Z zasady wyrażonej w art. 24 Konstytucji wynika [...] obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców”¹²⁹.

1.3. Z powyższego wynika, że **każda ingerencja władzy publicznej w swobodę umów jest formą ograniczenia wolności jednostek, wyrażonych w art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji, a także – w zależności od okoliczności – art. 20 i 22 Konstytucji**. W konsekwencji działania ustawodawcy podlegają w tym zakresie ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Ograniczenia w zakresie korzystania z

¹²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04. Zob. też T. Liszcz, *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 22/2014, s. 266.

¹²⁹ Wyrok TK z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03.

konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

1.3.1. Z powyższego przepisu wynika przede wszystkim **tzw. zasada proporcjonalności**. Oznacza ona, że ograniczenie wolności lub praw człowieka powinno być konieczne (niezbędne) w państwie demokratycznym z punktu widzenia ochrony pewnej wartości, która znajduje umocowanie konstytucyjne. Test proporcjonalności oznacza więc, że ustawodawca powinien wykazać, że określonego celu nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla jednostek, słabiej ingerujących w sferę wolności lub praw¹³⁰. Jeśli zatem oczekiwany przez ustawodawcę efekt można osiągnąć, stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające wolności lub prawa jednostek, to zastosowanie środka bardziej uciążliwego jest naruszeniem Konstytucji¹³¹. Ponadto w orzecznictwie podkreśla się, że to na ustawodawcy spoczywa ciężar wykazania konieczności ingerencji w status jednostek. Ustawodawca „ma obowiązek rzetelnego i wiarygodnego wykazania, że ingerencja realizuje konkretny interes publiczny i jest proporcjonalna do zamierzonego celu. Opis takiego interesu publicznego powinien być przedstawiony w toku prac prawodawczych i musi być wystarczająco szczegółowy, sprawdzalny, wiarygodny i przewidywalny”¹³².

1.3.2. Kolejnym wymogiem zgodnego z Konstytucją ograniczenia wolności lub praw jest nakaz, zgodnie z którym może to nastąpić **„tylko w ustawie”**. W przypadku wolności działalności gospodarczej Konstytucja mówi w art. 22, że ograniczenie może nastąpić **„tylko w drodze ustawy”**. W orzecznictwie ten zwrot jest odczytywany nie jako powtórzenie formuły zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale jako zwiększenie rygoryzmu wyłączności ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej¹³³.

Zasada wyłączności ustawy jako warunek dopuszczalności ograniczania wolności lub praw jednostek oznacza – jak wyjaśnił TK – „nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. [...] jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów

¹³⁰ Zob. np. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

¹³¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03.

¹³² Wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., P 34/08.

¹³³ Zob. np. wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09.

stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki¹³⁴. Wynika z tego, że przepisy stanowiące podstawę ingerencji w wolności lub prawa człowieka podlegają rygorystycznej ocenie z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

1.3.3. Zgodne z Konstytucją ograniczanie wolności lub praw człowieka powinno spełniać jeszcze jeden warunek. Jeśli ustawodawca powierza organom stosującym prawo kompetencje skutkujące wkroczeniem w sferę wolności lub praw – zwłaszcza przyznając im pewien zakres swobody decyzyjnej – to powinien wówczas stworzyć **odpowiednią procedurę**, w ramach której wydawane jest rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie¹³⁵. Zgodnie ze stanowiskiem TK „Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika [...] ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie prawodawca musi zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do sądu¹³⁶.”

Kolejną gwarancją dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w wolności lub prawa jednostek jest **prawo do sądu**, to znaczy do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Z punktu widzenia zagadnień będących przedmiotem niniejszej opinii ważne jest to, że nakaz sądowej ochrony wolności i praw człowieka wymaga nie tylko

¹³⁴ Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00.

¹³⁵ Zob. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07.

¹³⁶ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05.

formalnego zagwarantowania środka umożliwiającego zainicjowanie postępowania przed sądem. Droga sądowa musi być efektywna, zapewniać rzeczywistą możliwość skutecznej ochrony praw¹³⁷. Środek zaskarżenia i procedura jego rozpoznania powinny być więc odpowiednio dostosowane do specyfiki sprawy i przedmiotu postępowania¹³⁸.

1.4. Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać na następujące kwestie.

Ingerencja ustawodawcy w swobodę umów jest ograniczeniem konstytucyjnych wolności człowieka, wyrażonych w art. 65 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2 oraz, w zależności od okoliczności, również art. 20 i 22 Konstytucji. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna wyłącznie w sytuacji, gdy są spełnione wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz, w przypadku wolności działalności gospodarczej, również w art. 22 Konstytucji. Do tych wymogów należą:

- po pierwsze, **zasada proporcjonalności**, wyrażająca się w założeniu, że dopuszczalne są tylko takie ograniczenia wolności lub praw jednostek, które są niezbędne dla ochrony wartości znajdującej uzasadnienie konstytucyjne;

- po drugie, **zasada wyłączności ustawy**, z której wynika nie tylko nakaz uregulowania ograniczeń w akcie o randze ustawy, ale również zasada określoności ingerencji, wyrażająca się w rygorystycznym nakazie respektowania wymogów poprawnej legislacji;

- po trzecie, nakaz zapewnienia jednostce **sprawiedliwej procedury** oraz **skutecznego środka odwoławczego do sądu** w przypadku, gdy ustawa przyznaje organom stosującym prawo kompetencję skutkującą wkroczeniem w sferę wolności lub praw.

Na tym tle zostanie dokonana ocena konstytucyjności zmian wprowadzonych do systemu prawa ustawą z dnia 11 marca 2026 r.

2) Ocena kompetencji OIP do stwierdzenia istnienia stosunku pracy

2.1. Zmiana polegająca na wyposażeniu OIP w upoważnienie do wydawania decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy jest **przyznaniem organowi władzy publicznej kompetencji do ingerencji w swobodę umów**. Jak wyjaśniono w niniejszej opinii (cz. I, pkt 1.2), decyzja, o której mowa, może doprowadzić do zakończenia stosunku prawnego, który powstał na podstawie zgodnej woli stron, i jednocześnie wykreować między stronami umowy

¹³⁷ Zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99.

¹³⁸ Zob. np. wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., P 2/04.

cywilnoprawnej stosunek o treści niezgodnej z rzeczywistą wolą obu stron. Jest to więc przyzwolenie ustawodawcy na ingerencję w wolności konstytucyjne.

W uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy oraz OSR wielokrotnie wskazuje się, że jej celem miała być poprawa sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową, w szczególności ochrona osób, które świadczą pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osób, które faktycznie świadczą pracę bez zawarcia umowy. Taki cel niewątpliwie mógłby stanowić wartość konstytucyjnie chronioną (art. 24 Konstytucji), a więc w świetle art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji uprawniać ustawodawcę do wprowadzenia ograniczenia wolności wykonywania zawodu, wolności działalności gospodarczej oraz swobody umów.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić – nawet mając na względzie treść art. 33a ust. 4 ustawy o PIP – że **ustawodawca dopuścił możliwość wydania „decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy” wbrew jednoznacznej woli stron również w sytuacji, gdy w danym stanie faktycznym nie można mówić o przypadku nadużycia ekonomicznej przewagi jednej strony i wiążącego się z tym wykorzystania słabszej pozycji drugiej strony**¹³⁹. Ponadto, o czym była już mowa wyżej (cz. I, pkt 3.2), przepisy analizowanej ustawy dają okręgowym inspektorom pracy kompetencję do wykreowania stosunku pracy wobec osób, których relacja – zgodnie z wolą obu stron – nie odpowiada wszystkim cechom wskazanym w art. 22 § 1 KP. Innymi słowy, decyzja OIP może **narzucić stosunek pracy o określonej treści osobom, które w takim stosunku nie chcą pozostawać**.

Tego typu kompetencja nie mieści się w zakresie zasady wyrażonej w art. 24 Konstytucji. Przepis ten upoważnia państwo do wprowadzenia rozwiązań prawnych służących ochronie pracowników w relacji z pracodawcami¹⁴⁰. Jeśli więc relacja między stronami umowy nie odpowiada treści stosunku pracy, określonej w art. 22 § 1 KP, i jest to relacja ukształtowana zgodnie z rzeczywistą i niezakłóconą wolą obu stron, to wówczas odpada konstytucyjne uzasadnienie ingerencji władzy publicznej w wolności konstytucyjne stron umowy. Nie mamy bowiem do czynienia z ochroną pracownika, lecz wręcz przeciwnie – dochodzi do **narzucenia osobie zarobkującej w sposób legalny, wbrew jej woli, treści stosunku prawnego, na podstawie którego osoba taka ma być zatrudniona**. Jest to oczywiste i nieuzasadnione koniecznością ochrony jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej wkroczenie państwa w wolność

¹³⁹ Co prawda art. 33a ust. 4 ustawy o PIP mówi o tym, że w postępowaniu „uwzględnia się wolę stron o ile nie jest ona sprzeczna z prawem w szczególności z przepisami prawa pracy lub zasadami współżycia społecznego albo nie zmierza do obejścia prawa”. Przepis ten wprowadza jednak pozorną gwarancję uwzględniania woli stron, gdyż posługuje się na tyle nieostryimi pojęciami, że uwzględnienie tej woli zależy od uznania OIP.

¹⁴⁰ Zob. wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., P 4/10, oraz wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09.

człowieka. Przepisy analizowanej ustawy na to pozwalają, co oznacza, że już z tego powodu należy je uznać za niezgodne z Konstytucją.

Wynika to z faktu, że ustawodawca jest upoważniony do ingerencji w wolności i prawa człowieka tylko powołując się na ochronę wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zawarty w tym przepisie katalog wartości ma charakter wyczerpujący¹⁴¹. Jeśli więc danego ograniczenia nie da się przyporządkować którejkolwiek z tych wartości, to wówczas mamy do czynienia z naruszeniem Konstytucji. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku, o którym była mowa wyżej. Narzucenie osobie zarobkującej w sposób legalny, wbrew jej woli, treści stosunku prawnego, na podstawie którego osoba taka ma być zatrudniona, **nie jest uzasadnione potrzebą ochrony pracowników**. Ustawodawca nie wskazał innej wartości, której ochrona wymagałaby wprowadzenia tego typu ograniczenia.

2.2. Podstawowym warunkiem dopuszczalności ograniczania wolności lub praw jest **zasada proporcjonalności**. Zgodnie z tą zasadą ustawodawca powinien wykazać, że określonego celu nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla jednostek, słabiej ingerujących w sferę wolności lub praw. Ustaleniu, czy ustawodawca spełnił ten obowiązek, służy m.in. analiza historii legislacyjnej danego rozwiązania prawnego, w szczególności uzasadnienia projektu ustawy¹⁴².

W uzasadnieniu projektu ustawy (w części OSR) czytamy: „W 2024 r. inspektorzy pracy skontrolowali 38,9 tys. umów cywilnoprawnych – zakwestionowali 1,4 tys. umów zawartych w warunkach wskazujących na istnienie stosunku pracy (3,6%). Dla porównania, w 2023 r. inspektorzy pracy skontrolowali 42,2 tys. umów cywilnoprawnych – zakwestionowali 1,9 tys. umów (4,5%), a w 2022 r. na skontrolowanych 46 tys. umów zakwestionowali 2,2 tys. umów (4,8%)”. Z fragmentu tego wynika, że – po pierwsze – odsetek umów zakwestionowanych przez inspektorów pracy sięga zaledwie kilku procent oraz – po drugie – rokrocznie odsetek ten się zmniejsza. Zresztą projektodawca to przyznaje, mówiąc: „Jak wskazują powyższe dane, z roku na rok zmniejsza się odsetek kwestionowanych przez inspektorów pracy umów cywilnoprawnych w stosunku do liczby umów poddanych kontroli”.

Trudno na podstawie takich stwierdzeń ustalić, posługując się racjonalnymi argumentami, z jakich przyczyn zaszła potrzeba przyznania okręgowym inspektorom pracy nowej kompetencji, tak daleko ingerującej w wolności i prawa jednostek, skoro nie dość, że znakomita większość umów kontrolowanych przez inspektorów w ostatnich latach nie została

¹⁴¹ Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwaga 83 do art. 31 Konstytucji, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016, s. 83–84.

¹⁴² Por. np. wyrok TK z dnia 13 listopada 2007 r., P 42/06.

zakwestionowana, to dodatkowo skala negatywnego zjawiska, jakiemu chce przeciwdziałać ustawodawca, zmniejsza się.

Przypomnijmy, że już w dotychczasowym stanie prawnym organ PIP mógł skierować wystąpienie lub wydać polecenie dotyczące zmiany podstawy świadczenia pracy, a także mógł wnieść do sądu powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy. Ponadto PIP mogła zainicjować postępowanie zmierzające do wyegzekwowania od pracodawcy odpowiedzialności za wykroczenie, o którym mowa w art. 281 § 1 pkt 1 KP. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono w sposób przekonujący, z jakich przyczyn te środki okazały się niewystarczające czy nieskuteczne dla realizacji celu, jakim jest ochrona pracowników.

W OSR stwierdzono: „W latach 2022–2024 inspektorzy pracy skierowali 94 powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 106 osób. W 32 przypadkach sądy ustaliły stosunek pracy (w 25 sprawach zapadły wyroki, a w 7 sprawach zawarto ugodę). W okresie styczeń-czerwiec 2025 r. inspektorzy pracy skierowali 9 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 9 osób. W 1 przypadku sąd ustalił stosunek pracy”. Dane te pokazują, że – po pierwsze – powództwa do sądów były kierowane w znikomej liczbie przypadków oraz – po drugie – w sprawach, w których były kierowane, sądy w większości nie orzekły o ustaleniu stosunku pracy.

Komentując te dane, projektodawca zaprezentował argument, że obecne instrumenty, jakimi dysponuje PIP, są „obarczone ryzykiem nieuwzględnienia przez sąd”. Okazuje się więc, że jednym z motywów wprowadzenia nowych przepisów jest to, iż dotychczasowa praktyka PIP zbyt często była nieakceptowana przez sądy, w związku z czym – jak wolno sądzić – zachodzi potrzeba przynajmniej oddalenia w czasie „ryzyka nieuwzględnienia [stanowiska PIP] przez sąd”. Cytowane stwierdzenie jest świadectwem tego, że **intencją ustawodawcy było przyznanie organom PIP kompetencji do stwierdzenia istnienia stosunku pracy w stanach faktycznych, w których – zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem sądowym – stosunek taki nie występuje, lecz ma miejsce legalne korzystanie z umów cywilnoprawnych** (była już o tym mowa w cz. I, pkt 1.2 niniejszej opinii).

Należy w tym miejscu przypomnieć, że jednym z kanonów poprawnej legislacji jest konieczność poprzedzenia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy „ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy” (§ 1 ust. 1 pkt 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁴³). Nakaz ten nie jest tylko

¹⁴³ Dz. U. z 2026 r. poz. 300.

wymogiem technicznym, ale odzwierciedla treść konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Jak już wyjaśniono wyżej, zgodnie z orzecnictwem TK ustawodawca „ma obowiązek rzetelnego i wiarygodnego wykazania, że ingerencja realizuje konkretny interes publiczny i jest proporcjonalna do zamierzonego celu. Opis takiego interesu publicznego powinien być przedstawiony w toku prac prawodawczych i musi być wystarczająco szczegółowy, sprawdzalny, wiarygodny i przewidywalny”¹⁴⁴.

Tymczasem historia legislacyjna analizowanej ustawy świadczy o tym, że **nie rozważono, czy nie byłoby wystarczające np. samo wzmocnienie kadrowo-organizacyjne i budżetowe PIP, czy też przyznanie organom PIP kompetencji w mniejszym stopniu ingerujących w wolności i prawa jednostek**. Jest to istotne z tego względu, że – jak czytamy w OSR – „W latach 2022–2024 wydanych zostało łącznie 4 238 wniosków w wystąpieniach (3 489) oraz poleceń (749), których przedmiotem było świadczenie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy; dotyczyły one w sumie 11 168 osób (odpowiednio – 9 585 oraz 1 583). Realizacja ww. środków prawnych nastąpiła wobec 7 962 osób (odpowiednio – 6 410 oraz 1 552), czyli w 71,3%”. Te dane wskazują, że środki niewładcze (wystąpienia i polecenia) okazują się w większości przypadków skuteczne. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono w sposób przekonujący, dlaczego w związku z tym konieczne jest rozbudowywanie kompetencji organów PIP, podczas gdy instrumentem wystarczającym mogłoby być np. zintensyfikowanie stosowania środków istniejących w dotychczasowym stanie prawnym.

Ponadto zgodnie z deklaracją projektodawcy ustawa miała zmierzać do wzmocnienia PIP w celu „bardziej efektywnego i skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa pracy, a przede wszystkim poprawy sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową w obszarze przeciwdziałania zjawisku omijania przepisów prawa pracy przez nieuprawnione zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi lub faktycznego świadczenia pracy bez zawarcia umowy, a także do usprawnienia mechanizmów przywracania stanu zgodnego z prawem w przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości” (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy). Projektodawca w tym zdaniu przemilczał jednak to, że **jedną z jego intencji było w istocie przełamanie orzecnictwa sądowego i stworzenie procedury umożliwiającej stwierdzenie istnienia stosunku pracy w takich przypadkach, w których sądy, zgodnie z dotychczasową praktyką, akceptują stosunek cywilnoprawny**. O takiej intencji świadczą cytowane wyżej fragmenty OSR.

¹⁴⁴ Wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., P 34/08.

Uzasadnione jest więc twierdzenie, że ustawodawca zmierza w istocie do zakwestionowania zasady, zgodnie z którą świadczenie pracy (w szerokim konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia) jest dopuszczalne zarówno na podstawie stosunku pracy, jak też na podstawie umowy cywilnoprawnej, a tym samym – do **podważenia jednej z podstaw ustroju gospodarczego RP**. Analiza przepisów ustawy świadczy bowiem o tym, że w licznych przypadkach nie będzie ona służyła ochronie pracowników. Dopuszczono rekwalifikację umowy cywilnoprawnej, prowadzącą do wykreowania stosunku pracy w sytuacjach, w których obie strony, działając w warunkach rzeczywistej równości, zgodnie z prawem i swoją wolą, zamierzały ukształtować swoje relacje na podstawie stosunku cywilnoprawnego. Ustawodawca umożliwił ponadto narzucenie stronom stosunku pracy o treści, która nie odpowiada ich woli.

Należy dodać, że projektodawca nie wyjaśnił również, czy założonych celów nie dałoby się osiągnąć innym środkiem, mniej uciążliwym dla jednostek i słabiej ingerującym w wolności konstytucyjne, to znaczy tzw. oskładkowaniem wszystkich umów cywilnoprawnych, któremu towarzyszyłyby odpowiednie rozwiązania podatkowe (była o tym mowa w cz. I, pkt 3.4 niniejszej opinii). Tego typu rozwiązanie, w zależności od formy jego wprowadzenia, być może nie byłoby wolne od wszelkich wątpliwości, jednak mogłoby w sposób systemowy i rzeczywisty służyć ochronie pracowników i zniechęcać zatrudniających do omijania przepisów prawa.

Z powyższego wynika, że nowe przepisy ustawy o PIP są niezgodne z zasadą proporcjonalności przede wszystkim z tego powodu, iż **ustawodawca nie wykazał niezbędności wprowadzanych zmian z punktu widzenia założonego celu**. Ponadto **cele ustawodawcy, ujawnione w uzasadnieniu projektu, nie są powiązane z ochroną wartości konstytucyjnych**. W szczególności cele te nie prowadzą do ochrony pracowników (art. 24 Konstytucji), a ponadto są sprzeczne z zasadą gospodarki rynkowej, będącą jedną z podstaw ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji). Oznacza to, że intencje ustawodawcy nie mieszczą się w katalogu wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które mogą usprawiedliwiać ograniczenie wolności lub praw konstytucyjnych. W państwie opartym na zasadach gospodarki rynkowej nie istnieje wartość konstytucyjna, która uzasadniałaby dopuszczalność zmuszenia przez organ państwa dwóch podmiotów prywatnych, działających w warunkach rzeczywistej swobody wyrażenia woli, do zerwania legalnie zawartego zobowiązania cywilnoprawnego i zastąpienia go stosunkiem pracy o treści narzuconej przez ustawę lub przez organ administracji publicznej. A tego typu skutki, jak wykazano w niniejszej opinii, może spowodować analizowana ustawa.

2.3. Jednym z warunków dopuszczalności ograniczania wolności konstytucyjnych jest **zasada wyłączności ustawy** (art. 31 ust. 3 i – w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej – art. 22 Konstytucji). Zasada ta wymaga rygorystycznego poszanowania zasad poprawnej legislacji przy tworzeniu przepisów ingerujących w status jednostki.

Z tej perspektywy opiniowana ustawa nie wytrzymuje krytyki. Posługuje się bowiem pojęciami i konstrukcjami rażąco niejednoznacznymi, niespójnymi i niedającymi się wyjaśnić przy pomocy powszechnie uznanych zasad wykładni prawa, prowadzącymi niekiedy do nieracjonalnych rezultatów. Chodzi przede wszystkim o przepisy określające przesłanki wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, a także skutki prawne tej decyzji.

2.3.1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP warunkiem wydania decyzji jest „niewykonanie polecenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 2”. Jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 2, treścią polecenia jest nakazanie usunięcia naruszeń związanych z niezawarciem umowy o pracę „w sytuacji gdy w stosunku prawnym łączącym strony dominują cechy stosunku pracy określone w art. 22 § 1 [KP]”. Z zestawienia ww. przepisów wynika, że decyzja może być wydana, gdy treść stosunku łączącego strony można określić jako stosunek, w którym „dominują cechy stosunku pracy”. Z kolei w samym art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP mowa jest o pracy świadczonej „w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 [KP] powinna być zawarta umowa o pracę”, a w art. 33a ust. 3 ww. ustawy napisano, że OIP może wydać decyzję, jeśli stwierdzi, że praca jest wykonywana „w warunkach określonych w art. 22 § 1 [KP]”. W innym przepisie tej samej ustawy mowa jest o stosunku prawnym, który „stanowi stosunek pracy w rozumieniu art. 22 § 1 [KP]” (art. 14b ust. 1). Natomiast art. 14 ustawy nowelizującej posługuje się sformułowaniem: umowy, „na podstawie których jest świadczona praca”, a art. 16 tej ustawy – „stosunek ten spełnia wszystkie cechy stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1 [KP]”.

Domniemanie racjonalnego prawodawcy, będące źródłem zakazu tzw. wykładni synonimicznej, nakazuje przyjąć, że każde z tych sformułowań posiada odmienną treść¹⁴⁵. Zakazowi temu odpowiada jedna z podstawowych reguł techniki prawodawczej, wyrażona w § 10 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” („Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”)¹⁴⁶. Nie da się jednak racjonalnie wyjaśnić, posługując się powszechnie przyjętymi zasadami interpretacji prawa, jaka jest różnica między terminami „stanowi stosunek

¹⁴⁵ Zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 117.

¹⁴⁶ Zob. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00.

pracy w rozumieniu art. 22 § 1”, „spełnia wszystkie cechy stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1”, praca świadczona „w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 [KP] powinna być zawarta umowa o pracę”, oraz praca wykonywana „w warunkach określonych w art. 22 § 1 [KP]”. Niewątpliwie zaś czym innym jest sytuacja, w której w relacji łączącej strony cechy stosunku pracy „dominują”.

Wątpliwości potęguje fakt, że wykładnia samego art. 22 § 1 KP, który wskazuje cechy stosunku pracy, jest przedmiotem sporów w orzecznictwie. Była o tym mowa w cz. I niniejszej opinii. Tymczasem ustawodawca przewidział, że **OIP może skorzystać ze swojej kompetencji nie tylko w sytuacji, w której stosunek prawny łączący strony odpowiada wszystkim wskazanym w art. 22 § 1 KP cechom stosunku pracy, lecz wystarczające jest, iż cechy tego stosunku „dominują” w treści danego stosunku prawnego.** Taki wniosek płynie z zestawienia brzmienia art. 11 ust. 1 pkt 7a z brzmieniem art. 11 ust. 2 pkt 2.

Ustalenie, czy w danym stosunku prawnym natężenie cech stosunku pracy jest tak daleko idące, że możemy już mówić o ich „dominowaniu” – zważywszy na niejednoznaczne orzecznictwo sądowe – przekracza możliwości przeciętnego adresata przepisów prawa. W praktyce to OIP będzie ustalał treść tego pojęcia na gruncie konkretnej sprawy. Zresztą zdawali sobie z tego sprawę twórcy projektu ustawy. Otóż w pierwotnej wersji tego projektu do ustawy o PIP miał być dodany art. 37aa ust. 2 w brzmieniu: „Główny Inspektor Pracy określi, w drodze zarządzenia, wytyczne zawierające kryteria oceny okoliczności faktycznych stosowane przez Państwową Inspekcję Pracy przy ustalaniu istnienia stosunku pracy, mając na uwadze potrzebę zapewnienia obiektywnych i jednolitych standardów działania”. Celem tej regulacji miało być zapewnienie, „aby działania PIP w sprawach dotyczących ustalenia istnienia stosunku pracy były w najwyższym możliwym stopniu obiektywne oraz jednolite na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (s. 28 uzasadnienia projektu ustawy). Również podczas prac w komisji sejmowej przedstawicielka projektodawcy wskazywała, że taki przepis zaproponowano, „żeby kryteria oceny w sensie praktycznym, podczas przeprowadzania kontroli, były jasne, transparentne. Żeby nie było jakiegoś zarzutu formułowanego pod adresem Państwowej Inspekcji Pracy, że posługuje się bardzo różnymi kryteriami”¹⁴⁷. Z powyższych wypowiedzi płynie wniosek, że **projektodawca zdawał sobie sprawę z tego, iż przepisy ustawy będą stosowane niejednolicie.** Aby zminimalizować to ryzyko, próbowano „skodyfikować” kryteria uzasadniające wydanie decyzji stwierdzającej istnienie stosunku

¹⁴⁷ Wypowiedź Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podczas posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 26 lutego 2026 r., pełny zapis przebiegu posiedzenia (nr 99), s. 65.

pracy, jednak nie w samej ustawie, lecz w akcie prawa wewnętrznego. W toku prac ustawodawczych zrezygnowano z zamieszczenia w ustawie upoważnienia do wydania tego aktu, lecz jednocześnie do samej ustawy nie wprowadzono jakichkolwiek wytycznych, które pozwoliłyby na zapewnienie, że inspektorzy pracy będą posługiwali się obiektywnymi i jednolitymi kryteriami. Tym samym **pozostawiono w ustawie lukę, która istotnie rozszerza zakres swobody decyzyjnej inspektorów pracy.**

W świetle zasady wyłączności ustawy, o której była mowa wyżej, jest to niedopuszczalne. Można powiedzieć, że – posługując się tak niejasnymi pojęciami bez jednoczesnego obudowania ich kryteriami ustawowymi – **ustawodawca w istocie delegował na organ stosujący prawo (okręgowego inspektora pracy) kompetencję do określenia treści ograniczeń konstytucyjnych wolności człowieka.** Jest to zabieg niedopuszczalny w świetle art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji.

Niewykluczone, że katalog cech, jakie przesądzają o istnieniu kompetencji OIP do wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, będzie możliwy do odtworzenia na podstawie interpretacji indywidualnych wydawanych w trybie wskazanym w art. 14b ustawy o PIP lub zarządzenia GIP wydanego na podstawie art. 37aa tej ustawy. Taki skutek pogłębiałby jednak tylko stopień niekonstytucyjności przepisów analizowanej ustawy. Wszak ani interpretacje, ani zarządzenie GIP nie posiadają rangi ustawy, co więcej – nie są to nawet źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Tego typu aktami nie można kształtować w sposób generalny i abstrakcyjny sytuacji prawnej jednostek, w tym wprowadzać kryteriów służących interpretacji niejasnych pojęć ustawowych¹⁴⁸. Należy dodać, że jeszcze w grudniu 2025 r. PIP stworzyła tzw. listę kontrolną, która ma służyć pomocą osobom decydującym się na zawarcie umowy cywilnoprawnej w ustaleniu, czy treść umowy nie będzie w rzeczywistości prowadziła do powstania stosunku pracy. Stworzenie tego typu listy nie jest oparte na wyraźnej podstawie prawnej, a ponadto potwierdza, że w rzeczywistości społeczno-gospodarczej realne kryteria weryfikacji umów cywilnoprawnych nie są wywodzone z ustawy (czy innego aktu prawa powszechnie obowiązującego), ale z wewnętrznych dokumentów i komunikatów PIP.

Gdy chodzi o interpretacje indywidualne, to dodajmy, że ich przedmiotem może być ustalenie, czy przedstawiony przez wnioskodawcę stosunek prawny „stanowi stosunek pracy w rozumieniu art. 22 § 1 [KP]” (art. 14b ust. 1 ustawy o PIP), podczas gdy decyzja może być wydana już wówczas, gdy cechy relacji pracowniczej w danym stosunku jedynie „dominują”.

¹⁴⁸ Por. wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, oraz wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11.

W praktyce więc interpretacje mogą okazać się bezużyteczne, czy wręcz w skrajnym przypadku – wprowadzać strony umowy w błąd. Może się bowiem zdarzyć, ustawa tego nie wyklucza, że dany stosunek co prawda nie „stanowi” stosunku pracy, co zostanie potwierdzone w interpretacji, ale cechy stosunku pracy w danym przypadku mają charakter „dominujący”, co zaktualizuje kompetencję inspektora pracy do wydania polecenia, a w razie jego niewykonania – kompetencję OIP do wydania decyzji.

Do powyższego należy dodać, że zamierzeniem ustawodawcy było zwalczanie zjawiska, jakim jest „nieuprawnione zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi lub faktycznego świadczenia pracy bez zawarcia umowy” (s. 1 uzasadnienia projektu). Sposób sformułowania przesłanek wydania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7a, przeczy takiemu założeniu. Wszak wydanie tej decyzji jest możliwe nie tylko wtedy, gdy dojdzie do „zastąpienia” stosunku pracy umową cywilnoprawną, ale również w sytuacji, gdy treść stosunku cywilnoprawnego nie odpowiada wszystkim cechom stosunku pracy, lecz jednocześnie cechy te w stosunku cywilnoprawnym „dominują”. Zachodzi więc poważne ryzyko **rozbieżności między zasadniczymi elementami uzasadnienia projektu ustawy a praktyką jej stosowania**. Ta okoliczność jest uznawana w orzecznictwie za naruszenie zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji¹⁴⁹.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że **stopień niejasności przepisów ustawy o PIP – i to w odniesieniu do regulacji kluczowej z punktu widzenia stosowania jej przepisów – przekracza poziom akceptowalny z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji**. Mamy więc do czynienia z naruszeniem zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

2.3.2. Przejdźmy do przepisów, które regulują skutki prawne decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy.

Na wstępie tego wątku należy wyjaśnić, że – wbrew, niejednoznacznemu zresztą, stanowisku twórców projektu ustawy – decyzja OIP ma charakter **decyzji konstytucyjnej, a nie deklaratoryjnej**¹⁵⁰. Zgodnie z powszechnie przyjmowanym poglądem w nauce i orzecznictwie „[a]kty konstytucyjne tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne. Mają one charakter twórczy, nowa sytuacja prawna powstaje nie z mocy ustawy, ale z mocy opartego

¹⁴⁹ Zob. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02.

¹⁵⁰ W toku prac nad projektem, z jednej strony, wskazywano, że jest to decyzja deklaratoryjna, ale z drugiej strony równocześnie twierdzono, iż decyzja ma charakter „deklaratoryjno-konstytucyjny” (zob. Zestawienie uwag i odniesienie się do uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283), s. 37–38 i 247).

na ustawie aktu administracyjnego”¹⁵¹. Akty deklaratoryjne wyłącznie potwierdzają stan istniejący w chwili wydania danego aktu¹⁵². Jak już wyjaśniono w niniejszej opinii, OIP może swoją decyzją **wykreować stosunek prawny** (tj. stosunek pracy), którego treść nie jest tożsama ze stosunkiem prawnym, jaki łączył strony przed wydaniem decyzji. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji, gdy materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie pozwala na ustalenie poszczególnych elementów stosunku pracy, takich jak rodzaj umowy, miejsce wykonywania pracy, wymiar czasu pracy lub wysokość wynagrodzenia. Wówczas art. 34 ust. 2e ustawy o PIP wskazuje, w jaki sposób elementy te powinny być określone w decyzji OIP. Poza tym jako datę zawarcia umowy o pracę przyjmuje się co do zasady dzień wydania decyzji OIP (art. 34 ust. 2f ustawy o PIP), a w przypadku określonym w art. 34 ust. 2g tej ustawy – dzień rozpoczęcia kontroli, nie zaś dzień, w którym strony rzeczywiście nawiązały łączący je stosunek prawny. Co więcej, o czym była już mowa, OIP posiada kompetencję do wydania decyzji również wtedy, gdy stosunek prawny łączący strony nie odpowiada wszystkim cechom stosunku pracy w rozumieniu Kodeksu pracy, lecz cechy te mają wyłącznie charakter „dominujący”.

Ze względu na konstytutywny charakter decyzji OIP istotne znaczenie ma określenie momentu, w którym decyzja wywołuje poszczególne skutki prawne przewidziane zarówno w samej decyzji, jak też w przepisach prawa.

Zgodnie z art. 34 ust. 2j ustawy decyzja taka „od dnia jej wydania wywołuje skutki prawne, jakie wiążą się ze stwierdzeniem istnienia stosunku pracy, na gruncie przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w odrębnych przepisach”. Z kolei art. 34 ust. 2k mówi, że decyzja „staje się wykonalna z dniem następującym po dniu, w którym upływa termin do wniesienia odwołania, jeżeli żadna ze stron nie wniosła odwołania, albo z dniem prawomocnego orzeczenia sądu, albo z dniem nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności”.

Ostatni ze wskazanych przepisów określa moment, w którym decyzja staje się „wykonalna”. Pojęcie „wykonalności” decyzji administracyjnej oznacza, że chodzi tu o moment, w którym decyzja stwierdza lub tworzy po stronie jej adresatów obowiązki lub

¹⁵¹ R. Michalska-Badziak, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. M. Stahl), Warszawa 2013, s. 465.

¹⁵² Zob. np. postanowienie NSA z dnia 13 maja 2026 r., III OSK 2544/23.

uprawnienia, jakie wynikają z treści decyzji¹⁵³. Innymi słowy, „wykonanie decyzji” to wywołanie przez tę decyzję skutków prawnych, które wynikają z jej rozstrzygnięcia¹⁵⁴. Przed uzyskaniem przez decyzję przymiotu wykonalności organ administracji publicznej nie może żądać od strony wykonania decyzji ani przystąpić do jej przymusowego wykonania¹⁵⁵.

Lektura art. 34 ust. 2k ustawy mogłaby więc skłaniać do przyjęcia, że „stwierdzenie istnienia stosunku pracy” następuje – ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi – w momencie, w którym decyzja OIP staje się prawomocna w rozumieniu art. 16 § 3 KPA, to znaczy nie można już jej zaskarżyć do sądu, gdyż albo bezskutecznie upłynął termin do wniesienia odwołania na podstawie art. 477^{7b} § 1 KPCKPC, albo zapadł prawomocny wyrok oddalający odwołanie na podstawie art. 477^{7g} § 1 KPC

Odmienny wniosek wynika jednak z art. 34 ust. 2j. Zgodnie z tym przepisem na gruncie przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, a także obowiązkowych wpłat na fundusze decyzja OIP „wywołuje skutki prawne” już z dniem jej wydania. „Wydanie” decyzji administracyjnej oznacza jej podpisanie, a więc „dniem wydania” jest data umieszczona w nagłówku decyzji¹⁵⁶.

Powyższe przepisy wyrażają normy, które przynajmniej w pewnym zakresie wykluczają się. Wynika to z posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniami „wywołuje skutki prawne” oraz „staje się wykonalna”. Rozgraniczenie znaczenia tych pojęć w odniesieniu do decyzji o charakterze konstytutywnym może powodować wiele trudności praktycznych, zwłaszcza że wykonalność decyzji administracyjnej polega właśnie na tym, iż wywołuje ona skutki prawne przewidziane w tej decyzji i odpowiednich przepisach prawa. Trudno wytłumaczyć, w jaki sposób decyzja administracyjna może wywoływać przewidziane w niej skutki prawne (w tym przypadku – skutek polegający na stwierdzeniu istnienia stosunku pracy), a jednocześnie nie być jeszcze wykonalna.

Warto dodać, że kluczowym momentem z punktu widzenia wejścia decyzji do obrotu prawnego jest (powinno być) jej **doręczenie**¹⁵⁷. Z oczywistych względów moment ten z reguły

¹⁵³ Zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, komentarz do art. 61 p.p.s.a., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (red. R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz), Warszawa 2025, s. 491.

¹⁵⁴ Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 130 KPA, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2026, s. 649. Zob. też postanowienie NSA z dnia 28 października 2011 r., II GZ 480/11.

¹⁵⁵ Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 130 KPA, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, jw., s. 648–649.

¹⁵⁶ Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 107 KPA, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, jw., s. 552 wraz z cyt. tam orzecnictwem.

¹⁵⁷ Zob. E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” nr 2/2002, s. 80.

następuje w terminie późniejszym od dnia wydania decyzji. Zdarza się nawet, że sądy uznają, iż decyzja, która nie została doręczona stronie, w sensie prawnym nie istnieje, a więc mamy do czynienia z tzw. nieaktem¹⁵⁸. Ponadto zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego doręczenie decyzji stronie jest momentem, od którego organ administracji publicznej jest decyzją związany (art. 110 § 1 KPA). Doręczenie decyzji jest z punktu widzenia jej stron fundamentalną gwarancją zasady pewności prawa (wynikającej z art. 2 Konstytucji). Sytuacja, w której skutki prawne aktu będącego wyrazem działania administracji publicznej powstają już w dniu wydania aktu, może nastąpić wyjątkowo¹⁵⁹. Wynika to z faktu, że przed doręceniem adresat decyzji z formalnego punktu widzenia nie zna (nie musi znać) treści tej decyzji, skoro nie została mu ona w przewidziany prawem sposób zakomunikowana.

Analiza przepisów ustawy o PIP prowadzi do wniosku, że **strony decyzji pozostają w rażącej niepewności co do momentu, w którym decyzja wywołuje przewidziane w niej następstwa.**

Najpierw bowiem dochodzi do wydania decyzji przez OIP. Ten dzień jest dniem, z którym ustawodawca wiąże moment zawarcia umowy o pracę (art. 34 ust. 2f ustawy o PIP). W tym dniu decyzja – mimo że jeszcze nie doszło do jej doręczenia – wywołuje skutki prawne w obszarach, o których mowa w art. 34 ust. 2j ustawy. Dochodzi więc m.in. do zmiany zasad opodatkowania oraz aktualizują się przepisy ustaw z zakresu ubezpieczeń społecznych związane z powstaniem stosunku pracy. Warto nadmienić, że mimo takiego sformułowania art. 34 ust. 2j ustawodawca znowelizował ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶⁰, dodając do niej art. 36 ust. 4e, zgodnie z którym zgłoszenie osoby, wobec której wydano decyzję OIP, do ubezpieczeń społecznych powinno nastąpić „w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a w przypadku wniesienia odwołania do sądu – od dnia, w którym orzeczenie sądu stało się prawomocne”.

Z dniem wydania decyzji po stronie podmiotu zatrudniającego powstają również skutki określone w art. 34 ust. 2l ustawy o PIP (zakaz „jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania pracownika”). Jest to kolejny skutek prawny, który powstaje mimo tego, że decyzja nie została jeszcze doręczona.

¹⁵⁸ Zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 6/2013, s. 79.

¹⁵⁹ Zob. wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12. Trybunał w wyroku tym zaakceptował regulację, zgodnie z którą skutki tzw. milczącej interpretacji indywidualnej w prawie podatkowym powstają w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, a nie jej doręczenia. Trybunał podkreślił jednocześnie, że interpretacje mają walor informacyjny i „nie kształtują same przez się w sposób władczy praw ani obowiązków podatnika i nie determinują jego sytuacji prawnej”. Dlatego też dzień ich wejścia do obrotu prawnego ustawodawca mógł powiązać z dniem ich wydania, a nie doręczenia stronie.

¹⁶⁰ Dz. U. z 2026 r. poz. 199 ze zm.

Następnie decyzja jest doręczana stronom. W tym dniu decyzja, zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, wchodzi do obrotu prawnego i staje się ostateczna w rozumieniu art. 16 § 1 KPA (nie przysługuje od niej bowiem odwołanie w toku instancji – art. 34 ust. 5a ustawy o PIP). Od tego dnia rozpoczyna się bieg terminu na wniesienie odwołania do sądu (art. 477^{7b} § 1 KPC). Decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy jest wydawana na piśmie w postaci papierowej lub elektronicznej (art. 34 ust. 1 ustawy o PIP). Między wydaniem a doręczeniem decyzji może więc upłynąć pewien czas.

Jeśli od decyzji nie wniesiono odwołania, to staje się ona prawomocna (art. 16 § 3 KPA). W tym dniu rozpoczynają bieg terminy, o których mowa w art. 264 § 1 i 2 KP w związku z art. 34 ust. 2i ustawy o PIP (terminy na odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę oraz na żądanie przywrócenia do pracy lub odszkodowania) – w przypadku, o którym mowa w art. 34 ust. 2g. Z kolei dzień po upływie terminu do wniesienia odwołania decyzja staje się „wykonalna” (art. 34 ust. 2k ustawy o PIP). Jeśli zaś wniesiono odwołanie, to „wykonalność” powstaje z dniem „prawomocnego orzeczenia sądu” o oddaleniu odwołania.

Do powyższego można dodać, że prawnie relewantny jest również dzień rozpoczęcia kontroli. Stan faktyczny istniejący od tego dnia jest podstawą decyzji o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy (art. 34 ust. 2d ustawy o PIP). Ponadto jeśli od tego dnia (a przed upływem terminu do wniesienia odwołania albo uprawomocnieniem się orzeczenia sądu) nastąpi rozwiązanie umowy cywilnoprawnej z inicjatywy pracodawcy, jej wypowiedzenie przez pracodawcę lub wygaśnięcie albo jeśli dojdzie do zaprzestania faktycznego świadczenia pracy z inicjatywy pracodawcy, to wówczas datą zawarcia umowy o pracę jest nie data wydania decyzji (jak to wynika z art. 34 ust. 2f ustawy o PIP), lecz data rozpoczęcia kontroli.

Kolejną kwestią jest to, że w przypadku wniesienia odwołania do sądu oznaczenie momentu, w którym decyzja wywołuje różnorakie skutki, zostało dokonane za pomocą sformułowań takich jak: „z dniem prawomocnego orzeczenia sądu” (art. 34 ust. 2k ustawy o PIP), „datą uprawomocnienia się orzeczenia sądu” (art. 34 ust. 2g ww. ustawy) oraz „od dnia, w którym orzeczenie sądu stało się prawomocne” (zob. art. 18 ust. 1b, art. 24 ust. 5h i art. 36 ust. 4e ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dodane art. 5 ustawy nowelizującej z dnia 11 marca 2026 r.). Zakaz wykładni synonimicznej, o którym była mowa wyżej, prowadzi do wniosku, że sformułowania te oznaczają co innego, zwłaszcza że posłużono się nimi w tej samej ustawie nowelizującej. Termin „dzień prawomocnego orzeczenia” należy rozumieć jako datę wydania orzeczenia (nie jako dzień doręczenia tego orzeczenia czy jako dzień, w którym orzeczenie stało się prawomocne). Z kolei termin „data uprawomocnienia się orzeczenia sądu” oznacza dzień, w którym orzeczenie nabyło walor prawomocności. Tak samo należy, jak się

wydaje, rozumieć sformułowanie „dzień, w którym orzeczenie sądu stało się prawomocne”. Jest to wniosek sprzeczny z zakazem wykładni synonimicznej, ale w inny sposób nie da się wytłumaczyć treści ww. pojęć. Warto nadmienić, że mimo iż sformułowanie „dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądu” wydaje się na pierwszy rzut oka jasne, stało się ono swego czasu przyczyną stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności przepisu¹⁶¹.

Z powyższego wynika, że **adresaci decyzji „stwierdzającej istnienie stosunku pracy” nie są w stanie jednoznacznie ustalić skutków prawnych takiej decyzji oraz momentów, w których poszczególne skutki powstają.** Z jednej bowiem strony ustawodawca istotnie ograniczył możliwość nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 33a ust. 5 ustawy o PIP). Z drugiej strony, już w dniu wydania – jeszcze przed doręczeniem – decyzja „wywołuje skutki prawne” (art. 34 ust. 2j), następnie wchodzi do obrotu prawnego w dniu jej doręczenia stronom, a staje się „wykonalna” jeszcze później, przy czym termin wykonalności również nie zawsze jest oczywisty, gdyż powiązано go z „dniem prawomocnego orzeczenia sądu”, o którym adresat może nawet nie wiedzieć przed doręczeniem orzeczenia (np. gdy zapadnie ono na posiedzeniu niejawnym – na podstawie art. 477^{1c} w związku z art. 477⁷ⁱ KPC). Z kolei niektóre skutki prawne (w zakresie ubezpieczeń społecznych) powstają z dniem, w którym „orzeczenie sądu stało się prawomocne”, a inne z „datą uprawomocnienia się orzeczenia sądu”, co rodzi dodatkową niepewność.

Może wreszcie okazać się, że data wskazana w decyzji, nawet prawomocnej, jako dzień zawarcia umowy o pracę (art. 34 ust. 2f ustawy o PIP) zostanie w sposób retroaktywny uznana za nieaktualną, gdy zajdzie przypadek, o którym mowa w art. 34 ust. 2g ww. ustawy. Jednocześnie ustawa nie odpowiada na pytanie, co należy uczynić w sytuacji, gdy mamy do czynienia z decyzją, po której uprawomocnieniu się wyjdzie na jaw, że w okresie wskazanym w art. 34 ust. 2g doszło np. do rozwiązania czy wypowiedzenia umowy cywilnoprawnej¹⁶².

¹⁶¹ Zob. wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013 r., P 43/11. Wyrok ten dotyczył art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.). Problemem było to, że – jak wyjaśnił TK – „sądy powszechne stosują dwie formy pieczęci o nadaniu klauzuli prawomocności. Albo jest to pieczęć zawierająca informację o stwierdzeniu prawomocności orzeczenia oraz data przystawienia pieczęci [...], albo jest to pieczęć zawierająca informację o uprawomocnieniu się orzeczenia z upływem określonego dnia”.

¹⁶² W takim przypadku można by uznać, iż zachodzą podstawy do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 KPA. We wznowionym postępowaniu mogłoby dojść do wydania nowej decyzji, określającej jako datę zawarcia umowy o pracę dzień rozpoczęcia kontroli. Postępowanie wznowieniowe mogłoby być jednak wszczęte tylko wtedy, gdy rozwiązanie lub wypowiedzenie umowy cywilnoprawnej albo jej wygaśnięcie miały miejsce przed dniem wydania decyzji. Natomiast gdyby doszło do tego po dniu wydania decyzji, to hipotetycznie wchodziłby w grę art. 155 KPA, jednak zgodnie z tym przepisem decyzja może być zmieniona wyłącznie za zgodą stron. W konsekwencji należy uznać, że ustawodawca pozostawił istotną lukę, gdy chodzi o skutki prawne zajścia okoliczności wskazanych w hipotezie normy wyrażonej w art. 34 ust. 2g ustawy o PIP.

Zgodnie z orzecnictwem TK „Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację. Ustawodawca ma prawo do nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu normatywnego pojęciom odbiegającego od znaczenia danej nazwy w języku ogólnym, pod warunkiem, że mają one swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego i zostały przez ustawodawcę jednoznacznie zdefiniowane”¹⁶³. Zdaniem Trybunału „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”¹⁶⁴.

Przepisy ustawy o PIP w zakresie, w jakim określają skutki prawne decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, są w sposób oczywisty niezgodne z powyższym standardem. Są one rażąco niejasne, a ich wykładnia, dokonywana przy użyciu powszechnie przyjętych zasad interpretacji prawa, prowadzi niejednokrotnie do sprzecznych i wykluczających się rezultatów. **Przeciętny adresat tych przepisów nie jest w stanie ustalić z wystarczającą dozą pewności, jakiego typu skutki prawne – w tym obowiązki dla obu stron zakwestionowanego przez OIP stosunku prawnego – powstają w kolejnych etapach postępowania**, tj. w dniu rozpoczęcia kontroli, w dniu wydania decyzji, w dniu jej doręczenia, a także w sytuacji, gdy decyzja staje się prawomocna (w szczególności gdy dochodzi do prawomocnego oddalenia wniesionego do sądu odwołania).

Przykładowo, z przepisów opiniowanej ustawy (art. 34 ust. 2j) można wywieść wniosek, że na skutek wydania wobec osoby samozatrudnionej decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy przedsiębiorca stanie się z dnia na dzień pracownikiem, ze wszystkimi tego konsekwencjami w obszarze prawa podatkowego. Taka zmiana oznacza zasadniczą modyfikację zasad opodatkowania, a także może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia różnego rodzaju długofalowych przedsięwzięć, jakie podejmował samozatrudniony, posiadając pewność co do stabilności stosunku prawnego, którego był uczestnikiem (np. przedsięwzięć uwzględniających możliwość zmniejszenia wysokości dochodu deklarowanego do opodatkowania przez odliczenie kosztów uzyskania przychodu). Jest to naruszenie zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

Szczególnie rażące jest to, że taka **zmiana sytuacji prawnej jednostki następuje w dniu wydania decyzji, a więc przed jej doręczeniem**. Osoba, wobec której wydano decyzję,

¹⁶³ Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02.

¹⁶⁴ Jw.

może więc nawet nie wiedzieć, że doszło do tak zasadniczej modyfikacji jej statusu prawnego. Jest to niedopuszczalne w warunkach państwa prawnego. W postępowaniu administracyjnym instytucja doręczenia decyzji jest kluczową gwarancją bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Dlatego też przyjmuje się, że „decyzja administracyjna, chociaż podpisana przez organ, który ją wydał, nie wchodzi do obrotu prawnego i nie wywołuje żadnych skutków prawnych przed jej doręczeniem lub ogłoszeniem stronie”¹⁶⁵. Doręczenie jest najwcześniejszym momentem, w którym po stronie adresata decyzji administracyjnej powstają prawa i obowiązki wyrażone w tej decyzji. Analizowana ustawa przełamuje tę zasadę bez jakichkolwiek uzasadnionych przyczyn. Wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym skutki prawne decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy powstają już z dniem jej wydania, a więc przed doręczeniem stronom.

Należy zakładać, że wszystkie przedstawione wyżej wątpliwości co do skutków prawnych decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy będą rozstrzygane w praktyce stosowania prawa. Tymczasem zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji to ustawodawca powinien przesądzić o zakresie ograniczeń wolności jednostki, zwłaszcza gdy chodzi o kwestie podstawowe z punktu widzenia nowej regulacji prawnej. Do kwestii tych niewątpliwie należą skutki prawne decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy. **Opiniowana ustawa jest tak bardzo niedopracowana od strony legislacyjnej, że nie pozwala na racjonalne przewidzenie, w jakim przypadku dana umowa cywilnoprawna staje się „narażona” na objęcie jej decyzją OIP, a także jakie są skutki prawne takiej decyzji i kiedy te skutki zachodzą.** Przepisy o tak niskiej jakości, naruszające rudymenarne zasady techniki prawodawczej, nie mogą być podstawą ograniczenia wolności człowieka, w tym wolności wykonywania zawodu, wolności działalności gospodarczej oraz swobody umów.

2.3.3. Kolejną wadą analizowanych regulacji jest to, że przyznają one organom PIP **nadmierną swobodę**, niekiedy wręcz niczym nieograniczoną dowolność, w kształtowaniu sytuacji prawnej stron stosunku cywilnoprawnego.

Po pierwsze, była już mowa o tym, że inspektor pracy posiada kompetencję do dokonania oceny stosunku prawnego łączącego strony z punktu widzenia tego, czy w stosunku tym „dominują cechy stosunku pracy” (art. 11 ust. 1 pkt 7a w związku z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o PIP). Zestawienie tego sformułowania z orzecnictwem sądowym, omówionym w części I niniejszej opinii, prowadzi do wniosku, że **OIP może ocenić treść stosunku prawnego w**

¹⁶⁵ Postanowienie NSA z dnia 15 września 2026 r., II OSK 1848/26.

sposób odmienny niż uczyniłby to sąd. Taka też była intencja ustawodawcy, ujawniona w uzasadnieniu projektu ustawy, co wykazano wyżej. „Dominowanie cech stosunku pracy” jest pojęciem nieostrym, niezdefiniowanym przez ustawodawcę, którego treść będzie interpretowana przez inspektorów pracy bez jakichkolwiek kryteriów ustawowych. Nawet dołożenie szczególnej staranności przez strony umowy może nie pozwolić na ustalenie, czy natężenie cech stosunku pracy w danej umowie prowadzi do sytuacji, którą można określić jako „dominowanie”. Również znajomość orzecznictwa sądowego może okazać się nieużyteczna, wszak orzecznictwo jest w tym zakresie niejednolite i podlega dynamicznym zmianom.

Po drugie, po ustaleniu, że cechy stosunku łączącego strony odpowiadają cechom stosunku pracy, **OIP ma do wyboru dwie drogi.** Możliwe jest albo wydanie decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, albo wniesienie powództwa o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy (art. 33a ust. 3 ustawy o PIP). Przepisy w zasadzie milczą w kwestii przesłanek, jakimi powinien kierować się OIP, rozstrzygając, czy wyda decyzję, czy wnieść powództwo (na jedyną przesłankę, która może, choć nie musi, być wzięta pod uwagę, wskazuje art. 33a ust. 6 ustawy o PIP). **Tymczasem rozstrzygnięcie to ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia stron umowy, do której OIP zgłosił zastrzeżenia.** W przypadku decyzji, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 34 ust. 2j ustawy o PIP, powstają natychmiast z dniem jej wydania skutki, o których była mowa wyżej. Natomiast powództwo sądowe istotnie odsuwa w czasie rozstrzygnięcie o ustaleniu istnienia stosunku pracy – do momentu uprawomocnienia się orzeczenia (oczywiście z uwzględnieniem możliwości sądowego zabezpieczenia roszczenia), co pozwala stronom stosunku prawnego na przygotowanie się do ewentualnego wyroku ustalającego istnienie stosunku pracy. Ponadto, o czym będzie mowa dalej, **wybór dokonany przez OIP ma znaczenie z punktu widzenia gwarancji procesowych stron w procesie sądowym.** Realna jest przy tym sytuacja, gdy w jednej sprawie dojdzie do wydania decyzji, a w innej – o analogicznym czy wręcz identycznym stanie faktycznym – nastąpi wniesienie powództwa. Tego typu sytuacja stanowi naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa (art. 2 i 32 Konstytucji). Ustawodawca powinien był to przewidzieć, wprowadzając do ustawy przynajmniej katalog kryteriów, którymi powinien kierować się OIP, rozstrzygając o tym, czy w danej sprawie wyda decyzję, czy też skieruje powództwo do sądu. Brak takich kryteriów powoduje, że rozstrzygnięcie to jest uznaniowe i dowolne.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji, „przejawia się m. in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie

stawiało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”¹⁶⁶. Naruszeniem tej zasady jest stanowienie przepisów o treści tak niejasnej, że umożliwia ona dowolną ich interpretację. Zgodnie z orzecznictwem TK „Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”¹⁶⁷.

W analizowanym przypadku mamy do czynienia z dokładnie taką sytuacją. Wskazane wyżej przepisy ustawy o PIP (art. 11 ust. 1 pkt 7a w związku z art. 11 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33a ust. 3) **tworzą po stronie OIP kompetencję do dokonania – na podstawie niezdefiniowanego pojęcia nieostrego – oceny, czy w danym stosunku prawnym dominują cechy stosunku pracy, a także – w razie zajścia takiej sytuacji – do swobodnego rozstrzygnięcia o tym, czy dojdzie do wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, czy też do skierowania powództwa do sądu**. Strony umowy są wówczas w pułapce prawnej, gdyż nie są w stanie w oparciu o przepisy ustawy przewidzieć, czy i z którego środka prawnego skorzysta OIP. A pamiętajmy, że decyzja wywołuje daleko idące skutki prawne już z chwilą jej wydania (art. 34 ust. 2j ustawy o PIP).

Niepewności tej nie niweluje instytucja interpretacji indywidualnych, wprowadzona w art. 14b ustawy o PIP. Była już mowa o tym, że interpretacja ma na celu ustalenie, czy dany stosunek „stanowi stosunek pracy w rozumieniu art. 22 § 1 [KP]”, a nie czy cechy stosunku pracy mają w danej relacji charakter „dominujący”. Może więc okazać się, że stosunek wynikający z danej umowy cywilnoprawnej nie „stanowi” stosunku pracy w świetle interpretacji GIP, ale inspektor pracy po kontroli uzna, że cechy stosunku pracy mają charakter „dominujący”. Poza tym nie wiadomo, czy stan faktyczny podany we wniosku o interpretację zostanie zaakceptowany przez inspektora dokonującego kontroli. W przypadku, gdy stan faktyczny ustalony przez inspektora różni się od tego, który był przytoczony we wniosku o interpretację, interpretacja nie chroni wnioskodawcy (art. 14b ust. 5 ustawy o PIP)¹⁶⁸. Nie przewidziano również skutków bezskutecznego upływu terminu na wydanie interpretacji, o

¹⁶⁶ Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94.

¹⁶⁷ Zob. np. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02.

¹⁶⁸ Tego typu problem zdarza się w przypadku interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b i nast. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622 ze zm.). Gdy podatnik powołuje się na interpretację, organy podatkowe czasami zmiernają do podważania interpretacji, wskazując na różnice między rzeczywistym stanem faktycznym a stanem faktycznym podanym we wniosku o interpretację (zob. A. Stępień, J. Homańczyk, *Wyzwania u progu dorosłości: 18 lat interpretacji indywidualnych*, „Przegląd Podatkowy” nr 6/2025, s. 26). Zob. też wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2019 r., I FSK 293/17.

którym mowa w art. 14b ust. 4, w szczególności w postaci tzw. interpretacji milczącej, będącej istotnym zabezpieczeniem pewności osoby, która złożyła wniosek o interpretację¹⁶⁹. Co więcej, osoba taka nie dysponuje nawet skutecznym (w szczególności sądowym) środkiem prawnym pozwalającym na wyegzekwowanie od GIP wydania interpretacji w sytuacji, gdy dojdzie do upływu tego terminu¹⁷⁰. Istotne jest również to, że z wnioskiem o wydanie interpretacji nie może wystąpić osoba zatrudniona.

Z powyższego wynika, że interpretacji indywidualnych GIP nie można traktować jako środka prawnego, który mógłby zrównoważyć nieokreśloność nowych przepisów ustawy o PIP.

2.3.4. Jak wskazywano wyżej, wydanie decyzji rozstrzygającej o wolnościach lub prawach jednostek – zwłaszcza wtedy, gdy ustawodawca przyznaje organom rozstrzygającym swobodę decyzyjną – powinno być poprzedzone odpowiednią procedurą. Jest to **zasada tzw. sprawiedliwości proceduralnej**, której źródło stanowi art. 2 Konstytucji¹⁷¹. Zgodnie ze stanowiskiem TK „regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie”¹⁷². Ponadto w literaturze i orzecznictwie z art. 2 Konstytucji wywodzi się tzw. prawo do procedury administracyjnej. Z tego prawa wynika, że niedopuszczalne jest kształtowanie sytuacji jednostki przez administrację publiczną bez przewidzianej prawem procedury. Odnosi

¹⁶⁹ Por. art. 14o Ordynacji podatkowej.

¹⁷⁰ W odniesieniu do interpretacji kompetencja sądu administracyjnego do rozpoznawania skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania obejmuje tylko interpretacje i opinie, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a. (zob. art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Co prawda art. 14b ust. 8 ustawy o PIP stanowi, że wydanie interpretacji następuje w drodze decyzji, jednak skoro odwołanie od tej decyzji podlega kognicji sądu powszechnego, to prawdopodobnie sąd administracyjny uznałby się za niewłaściwy do oceny beczynności czy przewlekłości postępowania (por. sprawy, w których dochodziło do prób zaskarżania do sądu administracyjnego beczynności Prezesa ZUS, np. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 19 maja 2026 r., III SAB/GI 129/26). Ponadto do interpretacji GIP nie znajduje zastosowania art. 477⁹ § 4 KPC, zgodnie z którym „Jeżeli organ rentowy lub wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności nie wydał decyzji lub orzeczenia w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, odwołanie można wnieść w każdym czasie po upływie tego terminu”. Warto też wspomnieć, że w uzasadnieniu projektu (s. 10) wskazano, iż „Zgodnie z projektowanym art. 14b ust. 20, do postępowań o wydanie interpretacji indywidualnej stosuje się przepisy ustawy [...] Kodeks postępowania administracyjnego [...]”. W projekcie nawet nie było jednak takiej jednostki redakcyjnej, nie było też innego przepisu szczególnego, który nakazywałby stosowanie KPA do postępowania dotyczącego interpretacji.

¹⁷¹ Zob. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07.

¹⁷² Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05.

się to zwłaszcza do decyzji opartych na przesłankach określonych za pomocą klauzul generalnych lub pojęć nieostrych, a także na uznaniu¹⁷³.

Z powyższych zasad konstytucyjnych wynika „obowiązek państwa w zapewnieniu jednostkom pewnego bezpieczeństwa prawnego i ochrony przed arbitralnością decyzji organów państwowych. Obowiązek ten wyrażać się musi między innymi w zagwarantowaniu jednostce możliwości przedstawienia jej racji, wskazania dowodów potwierdzających jej stanowisko lub wnioskowania o przeprowadzenie takich dowodów z urzędu. [...] przepisy proceduralne powinny być skonstruowane tak, aby minimalizować ryzyko oparcia rozstrzygnięcia na błędnych ustaleniach faktycznych”¹⁷⁴.

Z punktu widzenia tego standardu istotne znaczenie ma to, że jest wysoce dyskusyjne, czy i w jakim zakresie w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji (tj. postępowaniu kontrolnym, a następnie postępowaniu administracyjnym, wszczętym na podstawie art. 33a ust. 1 ustawy o PIP) stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o gromadzeniu materiału dowodowego (art. 75 i nast. KPA). Projektodawca (s. 15 uzasadnienia projektu) stwierdza, że „postępowanie kontrolne i jego ustalenia stanowią etap wyjaśniający w sprawie i tworzący podstawę do podejmowania dalszych działań, lecz jest to etap proceduralnie swoisty, niepodlegający przepisom z zakresu postępowania administracyjnego. Zgodnie z wyżej wskazaną regułą przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania kontrolnego inspektora pracy, które zostało uregulowane przepisami ustawy o PIP”. Taka teza nie jest powszechnie akceptowana¹⁷⁵, ale należy ją przyjąć jako założenie ustawodawcy.

Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 pkt 7a zd. 2 ustawy o PIP przed wydaniem decyzji zastosowanie znajduje art. 10 KPA (zasady czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania i wysłuchania stron przed wydaniem decyzji). Płynie z tego wnioszek, że skoro ustawodawca w przepisie przyznającym OIP kompetencję do wydania decyzji administracyjnej wskazuje tylko na ten jeden przepis KPA, to istnieją podstawy, by *a contrario* uznać, iż **w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji (zarówno kontrolnym, jak też administracyjnym) nie znajdują zastosowania szczególne przepisy dotyczące postępowania dowodowego**, w tym art. 77 (obowiązek organu zebrania i rozpatrzenia w

¹⁷³ Zob. np. uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12. Por. B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2010, s. 91 i nast.

¹⁷⁴ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2022 r., K 4/21.

¹⁷⁵ Por. P. Janiak, *Standardy ochrony jednostki w procedurze wydawania nakazów i zakazów przez organy Państwowej Inspekcji Pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 1/2025, s. 16–17. Zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Go 1067/17.

sposób wyczerpujący materiału dowodowego), art. 78 (prawo stron do zgłaszania wniosków dowodowych), art. 79 (prawo stron do udziału w przeprowadzeniu dowodu) i art. 80 KPA (granice swobodnej oceny dowodów)¹⁷⁶.

Zgodnie z art. 33a ust. 1 ustawy o PIP wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy następuje „na podstawie ustaleń dokonanych w toku kontroli przez inspektora pracy”. Jednocześnie art. 34 ust. 2e ww. ustawy mówi o materiale dowodowym „zgromadzonym przez okręgowego inspektora pracy”. Ustawa nie wskazuje relacji między ustaleniami dokonanymi w toku kontroli a materiałem dowodowym zgromadzonym w trakcie postępowania wszczętego po zakończeniu kontroli. Nieracjonalne byłoby twierdzenie, że OIP będzie prowadził własne rozbudowane postępowanie dowodowe, skoro dysponuje protokołem kontroli. Należy zakładać, że w praktyce postępowanie prowadzone przez OIP będzie sprowadzało się do umożliwienia stronom skorzystania z prawa do wysłuchania (aby zadośćuczynić zasadzie wyrażonej w art. 10 KPA w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP), a następnie sporządzenia decyzji na podstawie ustaleń protokołu kontroli. **Kluczowe czynności dowodowe (przesłuchania, oględziny, żądanie dokumentów – art. 23 ustawy o PIP) odbywają się więc w reżimie, w którym osoba wykonująca pracę nie ma statusu strony, a uprawnienia zatrudniającego są istotnie ograniczone.** Sam art. 10 KPA, bez przepisów go konkretyzujących (art. 78–79 KPA), nie gwarantuje w wystarczający sposób prawa do inicjatywy dowodowej i udziału w czynnościach dowodowych.

Gdy chodzi o postępowanie kontrolne, to trzeba dodać, że ustawa o PIP przyznaje pewne uprawnienia podmiotowi kontrolowanemu (art. 31 ust. 4–5), a ponadto przed wydaniem polecenia usunięcia naruszenia dotyczącego niezawarcia umowy o pracę stronom stosunku prawnego należy umożliwić „zajęcie stanowiska” (art. 11 ust. 2 *in principio* ustawy o PIP). Są to jednak uprawnienia niewystarczające z punktu widzenia zasady sprawiedliwości proceduralnej. Specyfika postępowania kontrolnego PIP może przemawiać za tym, aby w tym postępowaniu stosowanie przepisów procedury administracyjnej było ograniczone. Jednak w analizowanym przypadku postępowanie kontrolne ma szczególny wymiar, gdyż służy ustaleniu stanu faktycznego, który staje się podstawą wydania decyzji administracyjnej

¹⁷⁶ Gdyby w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji w pełni znajdowały zastosowanie gwarancje wyrażone w KPA, to – mając na względzie domniemanie racjonalności ustawodawcy oraz art. 12 ustawy o PIP (zgodnie z którym przepisy KPA stosuje się odpowiednio w postępowaniu przed organami PIP w sprawach nieuregulowanych w ustawie o PIP, w przepisach wydanych na jej podstawie, a także w przepisach szczególnych) – nie byłoby potrzeby potwierdzania w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, że stosuje się jeden z przepisów tego kodeksu.

głęboko ingerującej w konstytucyjnie chronione wolności jednostek. W takim przypadku osobom, do których będzie adresowana decyzja, należało zapewnić odpowiednie uprawnienia procesowe.

Należy dodać, że nawet gdyby hipotetycznie uznać, iż w postępowaniu przed OIP znajdują zastosowanie przepisy KPA o postępowaniu dowodowym¹⁷⁷, to i tak problemy, o których mowa, nie zdezaktualizowałyby się. Wynika to z faktu, że protokół kontroli ma status dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 KPA. Oznacza to, że istnieje domniemanie prawdziwości tego, co zostało w protokole stwierdzone. Okręgowy inspektor pracy jest więc w ten sposób *de facto* zwolniony z obowiązku samodzielnego ustalania stanu faktycznego sprawy.

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że **materiał dowodowy, na podstawie którego ustalany jest stan faktyczny, który przesądza o treści decyzji prowadzącej do ingerencji w konstytucyjne wolności jednostki, jest gromadzony poza procedurą gwarantującą odpowiednie uprawnienia stronom decyzji.** Jest to sprzeczne z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2.3.5. Kolejną zasadą konstytucyjną, która powinna być w tym miejscu przywołana, jest wywodzona z art. 2 Konstytucji **zasada adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji**¹⁷⁸. Zgodnie z tą zasadą „ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza”¹⁷⁹.

Jak wyjaśniono wyżej, decyzja OIP nie jest decyzją deklaratoryjną. Tego typu decyzje są wydawane wtedy, gdy ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki następuje *ex lege*, a decyzja wyłącznie potwierdza (aktualizuje) prawa i obowiązki wynikające z przepisów prawa. W przypadku spraw dotyczących prawnej kwalifikacji stosunków zatrudnienia taka sytuacja nie ma i nie może mieć miejsca. Przepis art. 22 KP nie ustanawia bowiem nawet domniemania stosunku pracy, tym bardziej zatem nie możemy przyjmować automatycznego (kształtującego)

¹⁷⁷ Istnieje możliwość, że w praktyce odesłanie do art. 10 KPA, zawarte w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, nie będzie rozumiane jako wyłączenie stosowania przepisów o postępowaniu dowodowym. Za takim kierunkiem interpretacji hipotetycznie mógłby przemawiać art. 12 ustawy o PIP. Byłaby to jednak wątpliwa interpretacja, gdyż odesłanie do art. 10 KPA świadczy o tym, że nie mamy w tym przypadku do czynienia ze sprawą nieuregulowaną w ustawie o PIP.

¹⁷⁸ Zob. np. wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04.

¹⁷⁹ Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95.

w tym względzie działania normy prawnej. Potwierdzają to omówione wyżej przepisy art. 34 ust. 2e i 2f ustawy o PIP, zgodnie z którymi data zawarcia umowy o pracę, a w razie braku dostatecznego materiału dowodowego także poszczególne elementy treści stosunku pracy, są określane w decyzji OIP, a nie wynikają z rzeczywistego przebiegu relacji łączącej strony. Dlatego też nie ulega wątpliwości, że – wbrew temu, co twierdzą twórcy projektu ustawy – **decyzja OIP ma charakter konstytutywny.**

W analizowanym przypadku deklaratoryjny charakter może mieć wyłącznie wyrok sądu, co wynika z pozycji ustrojowej sądów i ich konstytucyjnie określonych zadań (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości – art. 175 ust. 1 Konstytucji). Dodajmy jednak, że nawet w przypadku sądów wytaczanie przez inspektorów pracy powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy w sytuacji, gdy między zatrudniającym a zatrudnionym nie ma sporu (w szczególności gdy wytoczenie powództwa nie spotyka się z akceptacją zatrudnionego), jest podawane w wątpliwość. Była o tym mowa w cz. I niniejszej opinii (pkt 7.3).

Decyzje konstytutywne mogą w pewnych okolicznościach ustalać obowiązki *ex tunc*, odnoszące się do okresu poprzedzającego wydanie decyzji, gdy wyraźnie przewiduje to przepis prawa (np. decyzje organów podatkowych ustalające wysokość zobowiązania podatkowego z tytułu spadków i darowizn czy podatku od nieruchomości). Decyzje tego typu dotyczą jednak **wyłącznie takich praw i obowiązków jednostek, których źródłem są przepisy prawa publicznego.** W przypadku zaś decyzji OIP dochodzi do ingerencji w stosunki prywatnoprawne, które – jeśli idzie o aspekt metody kształtowania tych stosunków – oparte są na autonomii woli stron (zagadnienie to zostało rozwinięte w cz. I niniejszej opinii). Władcza ingerencja w stosunki prywatnoprawne z mocą wsteczną jest niedopuszczalna. W takim przypadku decyzja konstytutywna mogłaby, hipotetycznie, wywoływać skutek prawny najwcześniej od dnia jej doręczenia. Jednak również w takiej sytuacji mogłoby okazać się, że stosunek pracy z punktu widzenia pracownika powstanie w innym czasie niż wobec pracodawcy (decyzja jest bowiem doręczana każdej ze stron odrębnie, a więc niekoniecznie w tym samym dniu). To z kolei byłoby nie do pogodzenia z istotą stosunku pracy jako zobowiązania wzajemnego.

Co więcej, przyjęcie konstrukcji, wedle której od decyzji OIP przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, powoduje dalsze komplikacje. Otóż decyzja OIP w chwili jej doręczenia staje się decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 KPA Niemniej, co jest charakterystyczne dla tzw. postępowań hybrydowych (choć nie zawsze jest to jednoznacznie przesądzone, np. w prawie ubezpieczeń społecznych nie ma przepisu podobnego do art. 34 ust. 2k ustawy o PIP), decyzja taka nie podlega wykonaniu do czasu jej uprawomocnienia się w rozumieniu art. 269

KPA (potwierdza to art. 34 ust. 2k ustawy o PIP). **Takie rozwiązanie nie budzi zasadniczych zastrzeżeń w odniesieniu do innego typu decyzji, jednak jest ono niedopuszczalne w przypadku decyzji OIP, która ingeruje w stosunki prywatnoprawne, w obszar pozostawiony autonomii woli stron.** O ile bowiem strona decyzji (deklaratoryjnej lub konstytutywnej) oddziałującej wyłącznie w sferze prawa publicznego (np. prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych) może spodziewać się danego rozstrzygnięcia, tj. ustalenia lub dookreślenia jej obowiązku, gdyż obowiązek ten z reguły wynika z przepisów prawa bądź prawo go kształtuje (aktualizuje), o tyle strony stosunku zatrudnienia nie działają w porównywalnym reżimie prawnym. Tymczasem ustawodawca wprowadził rozwiązanie, w przypadku którego po uprawomocnieniu się decyzji OIP (np. po kilku latach trwającego postępowania sądowego), jej skutki – z uwagi na treść art. 34 ust. 2j ustawy o PIP – powstaną z mocą wsteczną (od dnia jej wydania, a przy przyjęciu najkorzystniejszej dla stron wykładni – od dnia jej doręczenia) – i to zarówno w obszarze stosunków opartych na autonomii woli, jak i w odniesieniu do obciążeń publicznoprawnych (np. obowiązek zapłaty składek wraz z odsetkami).

Konstrukcja prawna przyjęta przez ustawodawcę nie jest więc środkiem adekwatnym do zamierzonych celów, a jej towarzyszące jej wydaniu skutki mają charakter asystemowy i nie dają się pogodzić z podstawowymi zasadami kształtowania sytuacji jednostek za pomocą instrumentów prawa administracyjnego. Decyzja administracyjna o charakterze konstytutywnym, której skutki rozciągają się z mocą wsteczną (od momentu jej wydania), może być środkiem właściwym dla kształtowania praw i obowiązków jednostek w obszarze prawa publicznego, a nie takich praw i obowiązków, których źródłem jest wola stron – nawet gdy wola ta jest do pewnego stopnia ograniczona przepisami ustawy (co ma miejsce w przypadku stosunku zatrudnienia). Jest to kolejna okoliczność potwierdzająca, że analizowane przepisy ustawy o PIP są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

2.4. Podsumowując tę część rozważań, należy uznać, że liczne wady mechanizmu wydawania decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy, stworzonego przez przepisy dodane do ustawy o PIP ustawą z dnia 11 marca 2026 r., prowadzą do wniosku, iż **mechanizm ten jest jako całość niezgodny z przepisami Konstytucji,** zgodnie z którymi ograniczenie wolności wykonywania zawodu, swobody umów i wolności działalności gospodarczej może być dokonywane jedynie zgodnie z zasadami proporcjonalności, wyłączności ustawy, określoności prawa, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości proceduralnej oraz adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

Z tych przyczyn art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, odczytywany w związku z art. 11 ust. 2 pkt 2, art. 14b, art. 33a oraz art. 34 ust. 2a–2l tej ustawy, jest niezgodny z art. 65 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 20 i art. 24 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22 i art. 2 Konstytucji.

3) Ocena zmian w Kodeksie postępowania cywilnego

3.1. W art. 2 ustawy nowelizującej do Kodeksu postępowania cywilnego dodano przepisy określające procedurę, w ramach której sądy będą rozpoznawały odwołania od decyzji OIP. Zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie **tzw. postępowania hybrydowego**, polegającego na przyznaniu stronom decyzji OIP środka zaskarżenia (odwołania) do sądu powszechnego. Regulacje wprowadzone do KPC wymagają oceny z punktu widzenia prawa do sądu i rzetelnego procesu, wyrażonego w art. 45 Konstytucji i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Prawo do sądu oznacza, że jednostka, która pozostaje w sporze o treść swoich uprawnień lub obowiązków z inną jednostką lub organem władzy publicznej, powinna mieć zagwarantowaną drogę sądową, z tym że „prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”¹⁸⁰. Na treść prawa do sądu składają się m.in. **prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej**, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a także prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd¹⁸¹. Treść konstytucyjnego prawa do sądu powinna być odczytywana z uwzględnieniem art. 6 EKPC oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁸².

Na **prawo do tzw. sprawiedliwości proceduralnej** w postępowaniu sądowym składają się uprawnienia do: „możności bycia wysłuchanym, ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu [...], a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany”¹⁸³. W postępowaniu sądowym powinna być ponadto zachowana tzw. tożsamość konstytucyjna sądu. Jest ona wyznaczana m.in. przez „odrzućenie dowolności i

¹⁸⁰ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01.

¹⁸¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97.

¹⁸² Zob. np. wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08.

¹⁸³ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05.

arbitralności, zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, traktowaniu jawności jako zasady, wydawaniu rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia”¹⁸⁴.

Zdaniem TK „bardzo ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych”¹⁸⁵. Z kolei w orzecznictwie ETPC podkreśla się, że w sprawie cywilnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC sąd powinien posiadać kompetencję do oceny wszystkich kwestii z zakresu faktów i prawa, które są konieczne dla rozstrzygnięcia sporu¹⁸⁶. Z tego punktu widzenia istotne są zarówno środki prawne, jakimi dysponuje sąd w danym postępowaniu, jak też zakres uprawnień przyznanych stronom postępowania. Trzeba podkreślić, że stopień rygoryzmu poszczególnych wymogów prawa do rzetelnego procesu zależy od wielu czynników. Jednym z nich jest poziom gwarancji procesowych, jakie przysługiwały stronom na etapie przedsądowym, to znaczy w postępowaniu przed organem, który wydał decyzję wkraczającą w wolności lub prawa jednostek¹⁸⁷. Istotne znaczenie ma również to, czy organ, który wydał decyzję będącą przedmiotem zaskarżenia do sądu, był niezależny od władzy politycznej¹⁸⁸.

Należy podkreślić, że TK zaakceptował tzw. postępowania hybrydowe, również z obszaru prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie zastrzegł, że „w takiej sytuacji procedura sądowa musi być w odpowiedni sposób związana z procedurą uprzednio zastosowaną w tej samej sprawie przez organ administracji publicznej. Potrzebne są w związku z tym szczególne modyfikacje procedury cywilnej, którą posługuje się sąd. Modyfikacje te, uwzględniające specyfikę postępowania, w którym rozstrzygnięcie w sprawie publicznej wydaje uprzednio organ administracji publicznej (w trybie szczególnego postępowania administracyjnego), a następnie jest ono weryfikowane przez sąd (w postępowaniu sądowym opartym na procedurze cywilnej), nie mogą jednakże przekraczać granic wyznaczonych treścią konstytucyjnych uprawnień jednostki wynikających z prawa do sądu [...]”¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Jw.

¹⁸⁵ Wyrok TK z dnia 21 lipca 2009 r., K 7/09.

¹⁸⁶ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 1981 r., 6878/75 i 7238/75, w sprawie *Le Compte, Van Leuven and De Meyere przeciwko Belgii*.

¹⁸⁷ Zob. M. Wiącek, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 10/2022, s. 25.

¹⁸⁸ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 14 listopada 2006 r., 60860/00, w sprawie *Tsfayo przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

¹⁸⁹ Wyrok TK z dnia 19 lutego 2008 r., P 49/06.

3.2. Przyznany stronom decyzji OIP środek odwoławczy do sądu powinien gwarantować, że sprawą zajmie się **sąd o tzw. pełnej jurysdykcji**, to znaczy posiadający kompetencję do formułowania ocen zarówno w sferze faktów, jak i prawa, a także – gdy chodzi o prawo – upoważniony zarówno do zweryfikowania prawidłowości zastosowania prawa materialnego przez organ administracji, jak też do odniesienia się do naruszeń przepisów regulujących postępowanie poprzedzające wydanie decyzji. Sąd powinien mieć również kompetencję do wydania orzeczenia reformatoryjnego (co do istoty sprawy), a nie tylko kasacyjnego (do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi).

Powyższy standard prawa do sądu i rzetelnego procesu, jaki powinien mieć zastosowanie do oceny analizowanej ustawy, jest związany z tym, że **na etapie poprzedzającym wydanie decyzji OIP uprawnienia stron są istotnie ograniczone** (o czym była mowa wyżej). Chodzi przede wszystkim o deficyt uprawnień w postępowaniu służącym zgromadzeniu materiału dowodowego. Ponadto OIP nie można uznać za organ niezależny¹⁹⁰. Trzeba też odnotować, że decyzja OIP jest ostateczna, a więc wyłączono wobec niej zasadę dwuinstancyjności i wiążącą się z tym możliwość zaskarżenia decyzji w toku instancji administracyjnej. Sprawa jest więc załatwiana w jednej instancji, co oznacza, że na etapie postępowania administracyjnego strony nie mogą zgłaszać zarzutów dotyczących zgodności decyzji z prawem materialnym ani przepisami postępowania. Nie ma też możliwości przeprowadzenia choćby uzupełniającego drugoinstancyjnego postępowania dowodowego z udziałem stron (art. 136 KPA).

Ponadto (o czym była już mowa w cz. I, pkt 7.3 niniejszej opinii) decyzja OIP wykazuje **wiele wspólnego z rozstrzygnięciem polegającym nie tyle na wykonywaniu administracji publicznej, ile na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości**. Ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji, gdy mocą decyzji OIP dochodzi do wykreowania między stronami tej decyzji stosunku prawnego o treści, która nie pokrywa się z wolą stron. W takim wypadku szczególnie ważne jest takie ukształtowanie modelu środka zaskarżenia, aby – po pierwsze – sąd rozpoznający odwołanie posiadał pełnię uprawnień pozwalających mu na skuteczne wymierzenie sprawiedliwości oraz – po drugie – stronom decyzji umożliwiono realizację uprawnień procesowych, z których nie mogły skorzystać na etapie postępowania poprzedzającego wydanie decyzji.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC „pełna jurysdykcja sądu” w sprawie cywilnej jest co do zasady konieczna w przypadkach, gdy sprawa jest wywołana decyzją organu administracji.

¹⁹⁰ Wynika to choćby z regulacji, zgodnie z którą PIP podlega Sejmowi (art. 2 ust. 1 zd. 1 ustawy o PIP). Por. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 65–66.

Sąd rozpoznający odwołanie od takiej decyzji powinien posiadać kompetencje umożliwiające mu zweryfikowanie i naprawienie błędów o charakterze systemowym lub proceduralnym, jakie pojawiły się w postępowaniu przed organem administracji¹⁹¹. Ocena dochowania tego standardu nie może być dokonywana w sposób abstrakcyjny, lecz z uwzględnieniem wszystkich okoliczności. Znaczenie mają m.in. takie kwestie, jak niezależność organu rozstrzygającego sprawę, zakres kompetencji sądu oraz uprawnienia przyznane stronom (np. prawo do wysłuchania na rozprawie)¹⁹². W konsekwencji nagromadzenie ograniczeń, jakie towarzyszą rozpoznaniu danej sprawy, może prowadzić do wniosku, że rozpoznający ją sąd nie posiada „pełnej jurysdykcji” i z tego powodu nie są spełnione standardy prawa do rzetelnego procesu.

Ustawodawca nie dostrzegł powyższych okoliczności. Przeciwnie, w toku prac nad opiniowanym projektem akcentowano, że **celem ustawodawcy było ograniczenie jurysdykcji sądu poprzez uproszczenie rozpoznania sprawy i stworzenie swego rodzaju, jak to ujęto, „filtra instancyjnego”**¹⁹³. W OSR przyznano wręcz, że z założenia sąd nie musi prowadzić własnego postępowania dowodowego, lecz podstawę oceny sądu będzie stanowił materiał zgromadzony przez inspektorów PIP w czasie kontroli. Realizacji tego celu sprzyjają rozwiązania takie jak prekluzja dowodowa (art. 477^{7b} § 3 i 4 KPC), możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym wbrew woli stron (art. 477^{1c} § 1 w związku z art. 477⁷ⁱ KPC) oraz miesięczny termin, w którym powinna być rozpoznana sprawa (art. 477^{1d} w związku z art. 477⁷ⁱ KPC). Ponadto trzeba pamiętać o tym, że zgodnie z ogólnymi regułami postępowania cywilnego (art. 6 k.c. i art. 232 KPC) to strona odwołująca się musi wykazać, że decyzja OIP jest błędna, tj. udowodnić, iż w relacji między stronami nie istniał stosunek pracy. Co więcej, dokument będący podstawą decyzji OIP, tj. protokół kontroli, posiada status dokumentu urzędowego. Zgodnie z art. 244 § 1 KPC dokumenty takie „stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone”. Jak mówi art. 252 KPC: „Strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić”. Wynikające z powyższych przepisów rozłożenie ciężaru dowodu w powiązaniu z pozostałymi ograniczeniami praw stron decyzji OIP potwierdza tezę, że istnieje wysokie

¹⁹¹ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 r., 55391/13, 57728/13 i 74041/13, w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*.

¹⁹² Jw.

¹⁹³ Zob. Zestawienie uwag i odniesienie się do uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283), s. 151–152.

prawdopodobieństwo, iż w praktyce sądy będą orzekały na podstawie dostarczonych przez OIP materiałów pochodzących z akt sprawy.

Ponadto zgodnie z intencją projektodawcy **sąd będzie badał odwołanie pod kątem prawa materialnego, a nie proceduralnego**¹⁹⁴. To ostatnie stwierdzenie wiąże się ze stanowiskiem SN, zgodnie z którym „sąd ubezpieczeń społecznych – jako sąd powszechny – może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego [...], jako przedmiotu odwołania. [...] Naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, więc także w tym aspekcie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są przez ten Sąd stosowane”¹⁹⁵. Ustawodawca nie zawarł w analizowanych przepisach regulacji będącej odpowiednikiem art. 477¹⁴ § 2¹ KPC, który w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych upoważnia sąd do oceny decyzji organu rentowego z punktu widzenia naruszenia przepisów postępowania przed tym organem. Powyższy przepis został wprowadzony w 2019 r.¹⁹⁶ właśnie z uwagi na to, że dostrzeżono, iż sąd w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie posiadał wystarczającej jurysdykcji do badania decyzji organów rentowych. W uzasadnieniu tej zmiany wyjaśniono, że „decyzje organów rentowych bywają dotknięte rażącymi wadami w zakresie treści (brak oznaczenia stron, niewskazanie sposobu obliczenia świadczenia lub składki), sposobu wydania (wydanie przez osobę nieuprawnioną) i postępowania je poprzedzającego (bez podstawy prawnej lub przedwcześnie – bez zachowania terminów lub przesłanek wydania)”¹⁹⁷. Analiza uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 marca 2026 r. świadczy o tym, że w postępowaniu wszczętym odwołaniem od decyzji OIP świadomie pominięto kompetencję sądu do kontroli decyzji z punktu widzenia przepisów postępowania przed organami PIP. Co prawda art. 477^{7g} § 3 KPC ostatecznie przybrał brzmienie: „Jeżeli decyzja okręgowego inspektora pracy została wydana z rażącym naruszeniem prawa, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania okręgowemu inspektorowi pracy”. Przepis ten jest jednak sformułowany odmiennie niż powołany wyżej art. 477¹⁴ § 2¹ KPC, który mówi o „rażącym naruszeniu przepisów o postępowaniu przed organem rentowym”. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że pojęcie „rażące naruszenie prawa” na

¹⁹⁴ Jw., s. 209.

¹⁹⁵ Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 252/09.

¹⁹⁶ Zob. art. 1 pkt 169 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469).

¹⁹⁷ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3137/VIII kad.), s. 114.

gruncie art. 477^{7g} § 3 KPC będzie rozumiane w taki sposób, jak wynika z przywołanego wyżej orzecznictwa SN, a więc z pominięciem przepisów postępowania poprzedzającego wydanie decyzji OIP.

Przedstawione wyżej stanowisko projektodawcy świadczy o tym, że środek zaskarżenia, jaki przyznano stronom decyzji OIP, został już w samym założeniu oparty na wadliwych podstawach, nieodpowiadających standardom prawa do rzetelnego procesu. Świadczą o tym poszczególne rozwiązania, jakie przewidziano w przepisach dodanych do KPC

Po pierwsze, wprowadzono **zasadę prekluzji dowodowej**, zgodnie z którą odwołujący się jest obowiązany do powołania wszystkich twierdzeń i dowodów w odwołaniu, a pozostałe strony – w odpowiedzi na odwołanie (art. 477^{7b} § 3 KPC). Nie przewidziano przy tym możliwości odstąpienia od tego wymogu na wniosek podmiotu nieprofesjonalnego (por. art. 458⁶ § 1 KPC).

Po drugie, wprowadzono szeroką możliwość wydania orzeczenia **na posiedzeniu niejawnym** (art. 477^{1c} § 1 w związku z art. 477⁷ⁱ KPC). Stronom nie przyznano przy tym prawa do wiążącego sąd zażądania wysłuchania na rozprawie (por. art. 148¹ § 3 KPC)¹⁹⁸.

Po trzecie, konstrukcja procesu w omawianej sprawie opiera się **na niekorzystnym dla stron decyzji OIP rozkładzie ciężaru dowodu**, tj. obowiązku wykazania, że stosunek łączący strony nie był stosunkiem pracy (art. 6 k.c. oraz art. 232 KPC), przy czym podstawowy dokument, będący podstawą wydania decyzji OIP (protokół kontroli), ma status dokumentu urzędowego, objętego domniemaniem prawdziwości (art. 244 § 1 i art. 252 KPC).

Po czwarte, w przypadku wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa sąd **nie może orzec co do istoty sprawy**, lecz musi uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania okręgowemu inspektorowi pracy (art. 477^{7g} § 3 KPC). Sąd nie ma w szczególności podstaw do uchylenia decyzji i umorzenia postępowania administracyjnego prowadzonego przez OIP, co wydawałoby się rozwiązaniem naturalnym w sytuacji, gdyby sąd doszedł do przekonania, iż postępowanie to nie powinno być w ogóle wszczęte ze względu na oczywisty brak podstaw prawnych do wydania decyzji.

Po piąte, termin posiedzenia, na którym sprawa ma być rozpoznana, powinien przypaść **nie później niż miesiąc od dnia wniesienia odwołania** (art. 477^{1d} w związku z art. 477⁷ⁱ KPC). Jest to przepis mający na celu zniechęcenie sądu do przeprowadzenia postępowania

¹⁹⁸ W uzasadnieniu projektu stwierdza się (s. 33): „Okolicznością tamującą możliwość wydania [...] wyroku nie będzie przy tym wniosek strony o wysłuchanie na rozprawie. Wniosek taki będzie przez sąd oceniany w świetle całokształtu sprawy”. Wynika z tego, że na podstawie art. 477^{1c} § 1 KPC sąd może uznać, że „przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne” nawet wbrew wnioskowi strony o wysłuchanie jej na rozprawie. Intencją ustawodawcy było więc wyłączenie związania sądu wnioskiem strony, o którym mowa w art. 148¹ § 3 KPC

dowodowego i wywarcie w ten sposób presji na sąd, aby oparł orzeczenie na materiale zgromadzonym w toku kontroli PIP. Mimo bowiem tego, że termin, o którym mowa, ma charakter instrukcyjny, ma on znaczenie z punktu widzenia powstania stanu przewlekłości postępowania sądowego¹⁹⁹.

Po szóste, zgodnie ze stanowiskiem SN, na którym oparł się projektodawca, sąd najpewniej **nie będzie miał możliwości oceny decyzji pod kątem przepisów postępowania stosowanych przez PIP** (tj. postępowania kontrolnego i administracyjnego).

Analiza przepisów regulujących nowe postępowanie, a także uzasadnienia projektu ustawy, pozwala na wyrażenie tezy, że intencją ustawodawcy było doprowadzenie do tego, aby sądy rozpatrywały odwołania szybko, bez rozprawy, bez prowadzenia postępowania dowodowego, w oparciu o źródła dostarczone przez organy PIP. Postępowanie zostało ukształtowane w taki sposób, **aby skłonić sąd do wydania orzeczenia na posiedzeniu niejawnym, wyłącznie w oparciu o dowody dostarczone przez OIP, przy czym sam proces gromadzenia tych dowodów nie będzie podlegał ocenie sądu**. Należy dodać, że w postępowaniu wszczętym odwołaniem od decyzji OIP sytuacja procesowa osoby zatrudnionej jest wyraźnie gorsza niż w postępowaniu z powództwa okręgowego inspektora pracy (art. 63¹ KPC) lub z własnego powództwa o ustalenie stosunku pracy (art. 189 w związku z art. 476 § 1 pkt 1¹ KPC). Jest tak mimo tego, że chodzi o rozstrzygnięcie władcze poprzedzone procedurą, w której osoba taka nie posiadała pełni praw, jakie powinny przysługiwać stronie postępowania administracyjnego. Ponadto o tym, w jakim reżimie będzie toczyło się postępowanie cywilne dotyczące ustalenia stosunku pracy, decyduje na zasadzie uznania okręgowy inspektor pracy, gdyż to on rozstrzyga, czy w danej sprawie zostanie wydana decyzja, czy też zostanie wniesione powództwo na podstawie art. 63¹ KPC. Prowadzi to do wniosku, że **o tym, w jakich warunkach procesowych strony stosunku cywilnoprawnego będą broniły swoich racji, decyduje rozstrzygnięcie organu administracji**, które nie jest ani weryfikowalne sądownie, ani nawet nie jest w zasadzie oparte na ustawowych przesłankach.

Z przedstawionych przyczyn należy uznać, że **specyfika decyzji OIP oraz postępowania poprzedzającego jej wydanie nakazuje, aby środek odwoławczy od tej**

¹⁹⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2023 r. poz. 1725) jednym z kryteriów oceny, czy w sprawie doszło do przewlekłości, jest „terminowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie”. Jak wskazuje się w literaturze, „niedochowanie ustawowego terminu przewidzianego na dokonanie danej czynności (tzw. termin instrukcyjny) będzie niewątpliwie jednym z ważnych wskazań do stwierdzenia stanu przewlekłości” (W. Grajdura, J. Szachta, uwaga 71 do art. 2 ww. ustawy, w: *Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym, karnym, sądownoadministracyjnym i egzekucyjnym. Komentarz* (red. J. Świeczkowski, M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Szachta), Warszawa 2023, s. 163).

decyzji był rozpoznawany przez sąd posiadający pełną jurysdykcję, a więc zdolność do przeanalizowania wszystkich kwestii z zakresu stosowania prawa materialnego i procesowego przez organ wydający decyzję, a także do wydania w każdym przypadku rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, zastępującego decyzję OIP. Analizowane przepisy nie spełniają tego wymogu. Wynika to z następujących powodów:

- po pierwsze, sąd nie ma kompetencji do oceny naruszeń prawa procesowego na etapie gromadzenia dowodów przez inspektorów pracy;
- po drugie, nie w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia prawa sąd ma kompetencję do wydania orzeczenia co do istoty sprawy;
- po trzecie, postępowanie zostało skonstruowane w taki sposób, aby skłonić sąd do oparcia się na materiale dowodowym dostarczonym przez OIP. Towarzyszą temu daleko idące ograniczenia stron w postępowaniu (rozkład ciężaru dowodu, prekluzja dowodowa, brak prawa do zażądania wysłuchania na rozprawie).

W istocie więc postępowanie stworzone przez ustawę nowelizującą **nie jest ani pełną kontrolą legalności decyzji OIP** (sąd nie ma kompetencji do badania postępowania poprzedzającego wydanie decyzji, zwłaszcza postępowania dowodowego), **ani pełnym rozpoznaniem merytorycznym sprawy** (sąd z dużym prawdopodobieństwem będzie opierał się na materiale dowodowym zgromadzonym przez organ, który wydał decyzję). Postępowanie nie realizuje w całości żadnego z dwóch modeli środka odwoławczego w sprawach, w których wydano decyzję administracyjną (model kontroli legalności decyzji administracyjnej, model rozpoznania sprawy w tzw. postępowaniu hybrydowym). Przesądza to o braku pełnej jurysdykcji sądu.

W konsekwencji przepisy dodane do KPC należy uznać za naruszające art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC przez to, że nie zapewniają stronom decyzji OIP środka odwoławczego umożliwiającego zaskarżenie decyzji do sądu posiadającego pełną jurysdykcję.

3.3. Jednym z podstawowych elementów rzetelnego procesu jest **tzw. zasada równości broni**. Zakłada ona, że „każda strona musi mieć zapewnioną rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy, w tym własnych dowodów w warunkach, które nie sytuują jej w istotnie mniej korzystnej sytuacji niż tej, w której znajduje się jej przeciwnik procesowy”²⁰⁰. Z tego punktu widzenia istotne jest również to, że gdy jednostka toczy przed sądem spór o charakterze cywilnym z instytucją publiczną (organem władzy), to zakres uprawnień

²⁰⁰ P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6 EKPC, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I* (red. L. Garlicki), Warszawa 2010, s. 343.

procesowych tej instytucji nie powinien stawiać jej w pozycji uprzywilejowanej względem jednostki²⁰¹. Niedopuszczalne są w szczególności sytuacje, gdy przedstawiciel władzy publicznej zajmuje w procesie rolę pozwalającą mu na skorzystanie ze środków, które będą miały przesądzające znaczenie dla treści rozstrzygnięcia sądowego²⁰².

Zasada równości broni wynika z art. 45 Konstytucji. Zdaniem TK „W sprawach cywilnych, gdzie interesy stron pozostają często w konflikcie, zagwarantowanie faktycznej realizacji prawa do sądu musi być ukształtowane tak, aby obie strony [...] korzystały z równych gwarancji rzetelnej procedury. Wyważenie tego kompromisu ma kardynalne znaczenie dla oceny konstytucyjności badanego przepisu. Prawidłowe ukształtowanie praw i obowiązków obu stron w procesie i wyważenie kompromisu między ich sprzecznymi interesami należy do ustawodawcy, którego decyzje korzystają z domniemania konstytucyjności. Obalenie tego domniemania wymaga wykazania, że ustawodawca naruszył rozkład praw stron procesu w znaczący i pozbawiony racjonalnego uzasadnienia sposób”²⁰³. Jeśli ustawodawca wprowadził bez dostatecznego uzasadnienia rozwiązanie różnicujące, skutkujące „upośledzeniem pozycji prawnej” jednej ze stron postępowania cywilnego, to wówczas dochodzi do naruszenia standardu rzetelnego procesu, a także ogólnej zasady równości wobec prawa²⁰⁴.

Oceniając na tym tle znowelizowane przepisy KPC, można dojść do wniosku, że **w istotnym stopniu uprzywilejowują one OIP jako stronę postępowania** (art. 477^{7c} KPC), co prowadzi do naruszenia zasady równości broni. Uprzywilejowanie to wynika z następujących okoliczności:

Po pierwsze, sam **wybór reżimu prawnego postępowania cywilnego**, w ramach którego osoby, których stosunek prawny został zakwestionowany, będą dochodziły swoich praw, jest uzależniony od uznaniowej decyzji OIP. To on bowiem rozstrzyga, w zasadzie bez kryteriów ustawowych, czy dojdzie do wydania decyzji, czy też zostanie wniesione powództwo na podstawie art. 63¹ KPC

Po drugie, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 477^{7b} § 6 KPC odwołanie, którego OIP nie podziela, powinno być przez niego przekazane do sądu wraz z aktami sprawy oraz „stanowiskiem w sprawie odwołania” nie później niż w terminie miesiąca od dnia wniesienia odwołania. Zgodnie zaś z § 3 ww. przepisu odwołujący się powinien co do zasady powołać wszystkie twierdzenia i dowody już w odwołaniu (prekluzja dowodowa), a więc na tym etapie

²⁰¹ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2007 r., 31930/04, w sprawie *Sara Lind Eggertsdóttir przeciwko Islandii*.

²⁰² Zob. np. wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2003 r., 44962/98, w sprawie *Yvon przeciwko Francji*.

²⁰³ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r., P 15/05.

²⁰⁴ Zob. wyrok TK z dnia 11 lipca 2011 r., P 1/10.

odwołujący się siłą rzeczy nie zna stanowiska organu. Nie jest zatem w stanie w pełni swobodnie odnieść się do wszystkich zarzutów organu, gdyż wskazanie twierdzeń i dowodów niepowołanych w odwołaniu wymaga uprawdopodobnienia, że „ich powołanie nie było wcześniej możliwe albo że potrzeba ich powołania wynikała później”. Odwołujący się ma zatem miesiąc od dnia doręczenia decyzji na zebranie argumentów i dowodów, przy czym nie zna jeszcze stanowiska OIP, które może zawierać nowe argumenty czy wnioski dowodowe. Co więcej, nawet jeśli odwołującym się jest osoba niebędąca profesjonalistą i działająca bez pełnomocnika, to nie ma możliwości wyłączenia w procesie rygorów prekluzji dowodowej. W przepisach regulujących analizowane postępowanie **pominięto bowiem możliwość, jaka występuje w sprawach gospodarczych, rozpoznania sprawy na zasadach ogólnych, z pominięciem przepisów o postępowaniu odrębnym** (art. 458⁶ § 1 KPC).

Po trzecie, jak już powiedziano, OIP swoje stanowisko w sprawie odwołania (wraz z samym odwołaniem i aktami sprawy) przedstawia w ciągu miesiąca od dnia wniesienia odwołania. **Termin ten jest w istocie instrukcyjny**, gdyż przepisy nie przewidują środka prawnego na wypadek bezczynności OIP. Nie przyznano stronom np. prawa do wniesienia ponaglenia, tak jak uczyniono to w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477⁹ § 7 KPC)²⁰⁵. Ten sam problem występuje w przypadku, gdy strona skieruje do sądu zażalenie na postanowienie OIP o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 477^{7f} § 1 KPC. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu zażalenie podlega rozpoznaniu w ciągu 3 dni od dnia jego wpływu do sądu, przy czym do zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania od decyzji OIP, z tym że termin na wniesienie zażalenia wynosi tydzień (art. 477^{7f} § 3 KPC). Wynika z tego, że strona ma tydzień na wniesienie zażalenia, które jest dodatkowo objęte prekluzją dowodową, a dla organu przewidziano miesięczny termin instrukcyjny na przekazanie akt i przedstawienie swojego stanowiska w sprawie zażalenia. Jest to **głęboka dysproporcja uprawnień stron postępowania**, dająca jednej ze stron prawo do kontrolowania tempa rozpoznawania sprawy przez sąd.

Po czwarte, zgodnie z art. 477^{7e} § 1 KPC „Zmiana, uchylenie, stwierdzenie nieważności lub stwierdzenie wygaśnięcia zaskarżonej decyzji przez okręgowego inspektora pracy przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd powoduje umorzenie postępowania w całości lub w części”. **Okręgowy inspektor pracy może więc doprowadzić do zakończenia postępowania**

²⁰⁵ Przepis art. 37 KPA nie będzie tu znajdował zastosowania, gdyż dotyczy on postępowania służącego załatwieniu sprawy administracyjnej, a przekazanie akt i sporządzenie stanowiska przez OIP nie jest załatwieniem sprawy w ramach postępowania administracyjnego.

sądowego bez rozstrzygnięcia co do istoty sprawy – również w sytuacji, w której jest to wbrew woli obu stron decyzji albo jednej z nich. W takim przypadku umorzenie postępowania sądowego następuje automatycznie, ustawodawca nie przyznał bowiem sądowi możliwości kontynuowania rozpoznawania sprawy w sytuacji, gdyby przemawiał za tym np. słuszny interes stron czy zasady współżycia społecznego (por. art. 203 § 4 czy art. 469 KPC). Trzeba też odnotować, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych umorzenie postępowania sądowego jest możliwe tylko wtedy, gdy zmiana decyzji polegała na uwzględnieniu w całości lub w części żądania strony (art. 477¹³ KPC).

Po piąte, zgodnie z art. 477^{7d} § 1 KPC „Zawarcie ugody jest możliwe jedynie przez wszystkie strony postępowania”. Okręgowemu inspektorowi pracy przyznano więc swoiste **„prawo weta” wobec ugody** między zatrudniającym a zatrudnionym. Sprzeciw OIP nie podlega kontroli sądu z punktu widzenia np. słusznego interesu pracownika czy zasad współżycia społecznego (por. art. 469 KPC oraz art. 223 § 2 w związku z art. 203 § 4 KPC). Sąd nie może zatem zaaprobować propozycji ugody, nawet jeśli byłaby ona zgodna z prawem i prawidłowo realizowała prawa pracownika. Zawarcie ugody jest wykluczone w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477¹² KPC). Jest to jednak związane z tym, że sprawa dotyczy stosunku publicznoprawnego, regulowanego przez przepisy bezwzględnie obowiązujące, które nie mogą być modyfikowane wolą stron²⁰⁶. W przypadku analizowanego postępowania nie mamy do czynienia z analogiczną sytuacją. Oczywiście art. 477^{7d} § 1 KPC jest konsekwencją zasady ogólnej dotyczącej współuczestnictwa jednolitego (art. 73 § 2 zd. 2 KPC), jednak ze względu na specyfikę sprawy toczącej się na skutek odwołania od decyzji OIP ustawodawca mógł wprowadzić szczególne reguły, pozwalające – pod kontrolą sądu – na zawarcie ugody między stronami stosunku prawnego, który został zakwestionowany przez OIP.

Po szóste, w art. 755⁶ KPC (który będzie szczegółowo analizowany niżej) wprowadzono możliwość udzielenia zabezpieczenia wyłącznie na podstawie uprawdopodobnienia, że umowa, której dotyczy odwołanie, jest umową o pracę (zob. § 5 ww. przepisu, a w przypadku § 2 – przy dodatkowej przesłance potrzeby ochrony praw pracownika). Nie ma więc konieczności wykazywania interesu prawnego w rozumieniu art. 730¹ § 1 i 2 KPC. Udzielenie zabezpieczenia na takich samych zasadach jest wykluczone w sytuacji odwrotnej, tj. na korzyść strony, która kwestionuje decyzję OIP i jest w stanie uprawdopodobnić, że umowa, której

²⁰⁶ Zob. E. Stefańska, komentarz do art. 477¹² KPC, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I* (red. M. Manowska), Warszawa 2021, s. 1613–1614.

dotyczy odwołanie, nie jest umową o pracę. **Strony nie dysponują zatem analogicznymi uprawnieniami w zakresie przesłanek wnioskowania o zabezpieczenie sądowe.**

Zasada równości broni w procesie cywilnym oznacza „konieczność posiadania przez występujące w nim przeciwstawne strony równych praw procesowych i gwarancji jednakowej możliwości obrony swoich interesów. Zasada ta daje każdej ze stron takie same możliwości działania (*non debet actori licere quod reo non permittitur*), korzystania z tych samych środków obrony swych praw [...]”²⁰⁷.

Do istoty zasady, o której mowa, należy to, że strony sprawy cywilnej powinny mieć możliwość zaprezentowania swoich twierdzeń oraz dowodów w takich warunkach, które nie stawiają jednej ze stron w pozycji gorszej od jej przeciwnika procesowego²⁰⁸. Zasada ta jest naruszona przez analizowane przepisy KPC. Wszak strony decyzji OIP – a zwłaszcza osoba zatrudniona – miały istotnie ograniczone uprawnienia w postępowaniu służącym zgromadzeniu dowodów uzasadniających wydanie decyzji. Tymczasem inna strona tego samego postępowania (OIP) dysponuje pełną dokumentacją sprawy oraz ma możliwość przedstawienia stanowiska w sprawie odwołania. Stanowisko organu, o którym mowa w art. 477^{7b} § 6 KPC, nie jest przy tym objęte prekluzją (nie jest to „odpowiedź na odwołanie”, o której mowa w art. 477^{7b} § 3 i 4 KPC), podczas gdy strona, aby ustosunkować się do tego stanowiska, działa w warunkach prekluzji, a więc musi uprawdopodobnić, że powołanie danego twierdzenia czy dowodu nie było wcześniej możliwe albo taka potrzeba wynikła później. Co więcej, z uwagi na instrukcyjny charakter miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 477^{7b} § 6 KPC, OIP ma wpływ na tempo postępowania sądowego i może doprowadzić do jego opóźnienia.

Ponadto OIP, będącemu jedną ze stron postępowania, przyznano kompetencję do **władczej ingerencji w sferę swobody jurysdykcyjnej sądu**. Może on doprowadzić do umorzenia postępowania – wbrew woli pozostałych stron i bez kontroli sądu (np. uchylając czy stwierdzając wygaśnięcie decyzji) – a także zablokować możliwość zawarcia ugody, pozbawiając sąd prawa do jej oceny.

Z tych względów analizowane przepisy KPC należy uznać za naruszające zasadę równości broni, będącą jednym z elementów prawa do sądu i rzetelnego procesu.

²⁰⁷ T. Ereciński, K. Weitz, *Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego* (red. T. Ereciński, K. Weitz), Warszawa 2010, s. 47.

²⁰⁸ Zob. wyrok ETPC z dnia 27 października 1993 r., 14448/88, w sprawie *Dombo Beheer B.V. przeciwko Holandii*.

Gdy chodzi o wskazane wyżej prawo OIP do ingerencji w tok trwającego postępowania sądowego, to należy dodać, że prowadzi ono do naruszenia również **zasady przewidywalności postępowania sądowego oraz prawa strony odwołującej się do uzyskania wyroku sądowego**, które to zasady składają się na prawo do rzetelnego procesu. Organ może, w oparciu o niedające się przewidzieć przesłanki i poza kontrolą sądu prowadzącego toczące się postępowanie, przerwać to postępowanie, zaskakując pozostałe strony i unicestwiając prawo osoby, która wniosła odwołanie, do wiążącego ustalenia jej statusu prawnego przez sąd. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której **przepisy prawa umożliwiają przedstawicielowi władzy publicznej, będącemu stroną postępowania, skorzystanie ze środków, które będą miały przesądzające znaczenie dla treści rozstrzygnięcia sądowego**²⁰⁹.

Naruszenie ww. standardu jest **szczególnie rażące w przypadku określonym w art. 477^e § 2 KPC**. Z przepisu tego wynika, że jeżeli w toku postępowania o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy, w tym postępowania zainicjowanego przez osobę zatrudnioną na podstawie art. 189 KPC, zostanie – w zakresie objętym powództwem – wydana decyzja OIP stwierdzająca istnienie stosunku pracy, to sąd ma obowiązek zawieszenia postępowania. Jeśli ta decyzja się uprawomocni albo zapadnie prawomocny wyrok w sprawie odwołania od tej decyzji, to sąd ma obowiązek umorzenia postępowania. Mamy tutaj do czynienia z władczą ingerencją organu administracji w tok procesu sądowego. Organ może zablokować postępowanie zainicjowane powództwem osoby zatrudnionej i przekierować sprawę do postępowania, w którym prawa procesowe zatrudnionego są poważnie ograniczone. A zatem **osoba, która wybrała drogę sądową z pełnymi gwarancjami procesowymi, może zostać „przeniesiona” – na mocy uznaniowej decyzji organu administracji – do postępowania objętego prekluzją dowodową i z udziałem tego organu jako uprzywilejowanej strony**. Jest to rozwiązanie w sposób oczywisty niezgodne z prawem do rzetelnego procesu w aspekcie prawa do przewidywalności postępowania i prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

3.4. Jak już wspomniano wyżej, jednym z rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 11 marca 2026 r. jest **prekluzja dowodowa** (art. 477^{7b} § 3 i 4 KPC). O tym, że regulacja ta prowadzi do niezgodności z zasadą równości broni, była mowa wyżej. Analizy wymaga również proporcjonalność tego mechanizmu. Jest to bowiem ograniczenie prawa do sądu (tj.

²⁰⁹ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2003 r., 44962/98, w sprawie *Yvon przeciwko Francji*.

wynikającego z niego prawa do wysłuchania), a więc powinno odpowiadać kryteriom dopuszczalności ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Prekluzja dowodowa w postępowaniu gospodarczym była przedmiotem oceny TK²¹⁰. Trybunał nie stwierdził niezgodności tego rozwiązania z Konstytucją, w tym z art. 45 ust. 1. Z uzasadnienia tego wyroku można wywieść standardy, od których zależy dopuszczalność wprowadzenia prekluzji. Trybunał jednoznacznie stwierdził, iż jego wyrok „nie oznacza [...], że system tzw. prekluzji dowodowej jest zawsze dopuszczalny konstytucyjnie, niezależnie od szczegółowych warunków jego realizacji i kontekstu normatywnego, w którym jest stosowany”.

Dla rozstrzygnięcia TK podstawowe znaczenie miało to, że przedmiotem kontroli był przepis regulujący postępowanie w sprawach gospodarczych. Trybunał podkreślił, że „istotną cechą postępowania w sprawach gospodarczych jest także respekt dla autonomii woli stron, między innymi ograniczenie kontroli sądowej czynności dyspozycyjnych w procesie oraz kierowane do przedsiębiorców oczekiwanie podwyższonej staranności nie tylko w zakresie prowadzonej przez nich działalności o charakterze profesjonalnym, ale także w zakresie sądowego sporu gospodarczego. Przedsiębiorcy z reguły działają przez profesjonalnych pełnomocników. Zakładany przez ustawodawcę profesjonalizm działania w sporze gospodarczym znajduje potwierdzenie w wyłączeniu stosowania przepisów działu IVA KPC do spraw, w których przynajmniej jedną ze stron jest osoba fizyczna prowadząca osobiście, niewymagającą zgłoszenia do Krajowego Rejestru Sądowego, działalność gospodarczą, z której zarobek stanowi dodatkowe źródło dochodu [...]”.

W konsekwencji zdaniem TK kwestionowany wówczas przepis „Wymaga od strony (profesjonalisty) staranności i umiejętności przewidywania ryzyka procesowego”. Ponadto „Nie bez znaczenia pozostaje także okoliczność, że system prekluzji oraz dyskrecjonalnej władzy sędziego znajduje urzeczywistnienie zwłaszcza w tych sprawach, które ze względu na swój charakter wymagają podwyższonej sprawności postępowania, a także w sprawach, w których strony reprezentowane są przez zawodowych pełnomocników [...]”.

Oceniając prekluzję dowodową z punktu widzenia zasady równości, Trybunał wskazał, że „przedsiębiorcy (z jednej strony) – inne strony postępowania cywilnego (z drugiej strony), nie mają wspólnej cechy relewantnej. Wynika to nie tylko z przepisów proceduralnych, ale

²¹⁰ Wyrok TK z dnia 26 lutego 2008 r., SK 89/06. Wyrok ten dotyczył art. 479¹² § 1 KPC, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 42 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554 ze zm.).

także przepisów materialnych, określających status tych podmiotów. Od profesjonalisty prowadzącego spór przed sądem w zakresie spraw objętych jego działalnością gospodarczą – można więcej wymagać; wyższe ryzyko procesowe, związane z wyższym poziomem obowiązków co do sprawności działania przed sądem jest uzasadnione także profesjonalnym charakterem obsługi prawnej, z której przedsiębiorcy powinni korzystać. Podobnie na nieporozumieniu oparta jest teza, że przedsiębiorcy w ramach procesu powinni być tak samo traktowani bez względu na to, z kim toczą spór. [...] kwestionowana regulacja nie prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej stron konkretnego procesu gospodarczego. Zachowana tu zostaje zasada tzw. prawa do wysłuchania [...] i zasada równości broni [...]. Jedną z podstawowych zasad polskiej procedury cywilnej – ściśle związaną z zagadnieniem równości – jest kontradiktoryjność postępowania oznaczająca, że równouprawnione strony toczą spór przed bezstronnym sądem, którego werdyktowi obowiązane są się podporządkować. Z zasady tej wprost wynika wymóg, by obie strony miały zagwarantowaną jednakową możliwość obrony swych praw i interesów poprzez zgłaszanie żądań i wniosków, przedstawianie twierdzeń i dowodów i korzystanie ze środków zaskarżenia”.

Z powyższego wynika, że przesadzające znaczenie dla rozstrzygnięcia TK o zgodności z Konstytucją prekluzji dowodowej miały trzy kwestie:

- po pierwsze, prekluzję wprowadzono w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych, w którym po obu stronach sporu występują podmioty profesjonalne, potrafiące w kalkulować proces w ryzyko gospodarcze, a ponadto z założenia korzystające ze wsparcia fachowej obsługi prawnej;
- po drugie, charakter spraw gospodarczych wymaga podwyższonej sprawności postępowania;
- po trzecie, z pozostałych przepisów postępowania wynika, że strony mają zagwarantowaną „równość broni”.

W analizowanej sprawie nie został zachowany żaden z tych warunków.

Po pierwsze, postępowanie wszczęte odwołaniem od decyzji OIP toczy się między stronami, które **z założenia nie posiadają równej pozycji**. Są to: wyspecjalizowany organ władzy publicznej (OIP), dysponujący fachowym zapleczem eksperckim i całokształtem materiału dowodowego, oraz strony decyzji, które nie muszą być podmiotami profesjonalnymi, korzystającymi z pełnomocników. Dysproporcja jest szczególnie wyraźna, gdy osobą zatrudnioną jest osoba, która nie prowadzi działalności gospodarczej. Nawet jednak gdy obie strony stosunku prawnego są z formalnego punktu widzenia przedsiębiorcami, to możemy mieć do czynienia z sytuacją, gdy po obu lub jednej ze stron występuje przedsiębiorca będący

osobą fizyczną. Taki przedsiębiorca nie może być automatycznie traktowany jako profesjonalny uczestnik obrotu. Potwierdzeniem tego jest art. 458⁶ KPC, zgodnie z którym przedsiębiorca będący osobą fizyczną może zażądać wyłączenia w postępowaniu cywilnym stosowania przepisów o odrębnym postępowaniu w sprawach gospodarczych. Co więcej, w postępowaniu w sprawach gospodarczych przewodniczący może określić inny (w tym dłuższy) termin do powołania przez stronę twierdzeń i dowodów (art. 458⁵ § 3 KPC), podczas gdy w analizowanym postępowaniu nie ma takiej możliwości. Wiąże się to z okolicznością, że o prekluzji poucza strony nie sąd (art. 458⁴ § 1 KPC), lecz OIP (art. 477^{7b} § 3 zd. 2 KPC).

Po drugie, **nie jest tak, że rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej odwołaniem od decyzji OIP bezwzględnie wymaga – zwłaszcza z punktu widzenia ochrony praw osoby zatrudnionej – podwyższonej sprawności postępowania** do tego stopnia, iż konieczne jest ograniczenie uprawnień stron w drodze prekluzji. Wynika to przede wszystkim z faktu, że sąd dysponuje szerokimi możliwościami udzielenia zabezpieczenia na korzyść osoby zatrudnionej (art. 755⁶ KPC). Ponadto zgodnie z intencją ustawodawcy decyzja OIP ma wywoływać skutki prawne już w chwili jej wydania (art. 34 ust. 2j ustawy o PIP), a więc jeszcze przed zapadnięciem prawomocnego wyroku, które to skutki trwają w toku postępowania sądowego. Należy dodać, że ogólne zasady procesu cywilnego pozwalają sądowi na zastosowanie elastycznych środków służących koncentracji materiału dowodowego. Przykładowo, zgodnie z art. 205³ § 2 KPC przewodniczący może zobowiązać stronę, by w piśmie przygotowawczym podała wszystkie twierdzenia i dowody istotne dla rozstrzygnięcia sprawy pod rygorem ich pominięcia w postępowaniu. Nie istnieje więc bezwzględna konieczność ustawowego przyspieszania postępowania sądowego, skoro istnieją instrumenty pozwalające na odpowiednie uregulowanie sytuacji stron na czas procesu, w szczególności osoby zatrudnionej.

Po trzecie, całokształt przepisów nowego postępowania odrębnego prowadzi do wniosku, że w postępowaniu tym **nie dochowano wymogów zasady równości broni**, gdyż ogół uprawnień OIP stawia tę stronę w pozycji uprzywilejowanej względem pozostałych stron (co było przedmiotem rozważań we wcześniejszej części niniejszej opinii).

Po czwarte, rygorów prekluzji dowodowej **nie równoważy w wystarczający sposób kompetencja sądu do dopuszczenia dowodu z urzędu** (art. 232 zd. 2 KPC). Jest to bowiem w procesie cywilnym wyjątkowe i dyskrecyjne uprawnienie sądu²¹¹.

Z punktu widzenia zasady proporcjonalności istotne jest to, że nawet w postępowaniu w sprawach gospodarczych rygoryzm prekluzji dowodowej jest łagodzony w ten sposób, że

²¹¹ Por. uchwała SN z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00.

osoba niebędąca przedsiębiorcą lub przedsiębiorca będący osobą fizyczną mogą zażądać przeprowadzenia postępowania na zasadach ogólnych (art. 458⁶ KPC). Nie wiadomo, z jakiego powodu takiego prawa pozbawiono strony decyzji OIP, które przecież nie muszą być podmiotami profesjonalnymi, działającymi przez fachowych pełnomocników.

Przedstawione wyżej względy świadczą o tym, że prekluzja dowodowa, określona w art. 477^{7b} § 3 i 4 KPC, **nie spełnia testu proporcjonalnej ingerencji** w prawo jednostki do sądu. Rozwiązanie to nie zostało uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych, a także nie odpowiada standardom wyrażonym w orzecznictwie TK. Co więcej, zasady prekluzji wprowadzonej ww. przepisami są jeszcze bardziej rygorystyczne niż w postępowaniu w sprawach gospodarczych. Można odnieść wrażenie, że **ustawodawca z góry założył, iż stroną odwołującą się będzie zawsze profesjonalny podmiot zatrudniający, pozostający w sporze z osobą zatrudnioną, a nie sama osoba zatrudniona**. Jest to założenie fałszywe, gdyż decyzja OIP może być niekorzystna zarówno dla zatrudniającego, jak i dla zatrudnionego.

3.5. Kolejnym zagadnieniem jest ocena art. 755⁶ KPC, który wprowadza nowe zasady wydawania **postanowień zabezpieczających** (w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy postępowania wywołanego odwołaniem od decyzji OIP).

Zgodnie z § 5 ww. przepisu odmowa udzielenia zabezpieczenia przez sąd może nastąpić wówczas, gdy treść decyzji „nie uprawdopodobnia, że umowa, której dotyczy odwołanie, jest umową o pracę”. Ze sposobu sformułowania tego przepisu wynika, że zabezpieczenie będzie miało **charakter „quasi-automatyczny”**. Jeśli bowiem w decyzji choćby uprawdopodobniono, że umowa cywilnoprawna odpowiada cechom umowy o pracę, to sąd powinien udzielić zabezpieczenia. Wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu najpóźniej w terminie 3 dni od dnia jego wpływu do sądu (§ 6 ww. przepisu).

Podstawową wadą analizowanego rozwiązania jest to, że **nie przewiduje ono analogicznej możliwości udzielenia zabezpieczenia na korzyść stron, które kwestionują decyzję OIP**. Strony takie mogą wnioskować o zabezpieczenie na zasadach ogólnych, a zatem konieczne będzie wykazanie interesu prawnego (art. 730¹ § 1 KPC), to znaczy uprawdopodobnienie, że „brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie” (art. 730¹ § 2 KPC)²¹². Ponadto według zasad

²¹² Brzmienie art. 755⁶ KPC świadczy o tym, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie regulacji szczególnej względem art. 730¹ KPC, zgodnie z którym we wniosku o udzielenie zabezpieczenia należy uprawdopodobnić nie tylko roszczenie, ale również interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Z art. 755⁶ KPC, a zwłaszcza z § 5 tego przepisu wynika, że dla udzielenia zabezpieczenia wystarczające jest uprawdopodobnienie, że umowa, której

ogólnych wniosków o zabezpieczenie jest rozpoznawany w terminach określonych w art. 737 KPC (w ciągu tygodnia lub miesiąca od dnia wpływu wniosku, w zależności od tego, czy ustawa przewiduje rozpoznanie wniosku na rozprawie). Jest to naruszenie zasady równości stron²¹³. Stronom, które kwestionują decyzję OIP (niezależnie od tego, czy jest to tylko zatrudniający, czy również zatrudniony), nie przyznano prawa do złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia wyłącznie w oparciu o przesłankę „uprawdopodobnienia”, że objęta odwołaniem umowa nie jest umową o pracę, który to wniosek powinien być rozpoznany w ciągu 3 dni od dnia jego wpływu. Możliwość wnioskowania o tego typu zabezpieczenie byłaby wręcz pożądana z uwagi na daleko idącą niejasność skutków prawnych decyzji OIP (o czym była mowa wyżej).

Co więcej, art. 755⁶ § 2 KPC wprowadza odstępstwo (*lex specialis*) od art. 755 § 1 pkt 1 KPC, zgodnie z którym sąd „może unormować prawa i obowiązki stron lub uczestników postępowania na czas trwania postępowania”. Odstępstwo polega na tym, że w postępowaniu wywołanym odwołaniem od decyzji OIP tymczasowe unormowanie praw i obowiązków stron jest możliwe wtedy, gdy „przemawia za tym potrzeba ochrony praw pracownika, a istnienie stosunku pracy zostało uprawdopodobnione”. Zastosowanie ww. środka nie jest zaś dopuszczalne na korzyść strony odwołującej się w oparciu o przesłankę „uprawdopodobnienia”, bez potrzeby wykazywania interesu prawnego. Należy podkreślić, że zabezpieczenie, o którym mowa w cyt. wyżej przepisie, może być wydane również wbrew woli osoby zatrudnionej.

Kolejną istotną wadą analizowanego przepisu jest to, że ustawodawca **przekształcił instytucję wyjątkową w procesie cywilnym, jaką jest zabezpieczenie, w regułę**. Wynika to z cyt. wyżej art. 755⁶ § 5 KPC. W przepisie tym wprowadzono domniemanie, że jeśli decyzja uprawdopodobnia istnienie stosunku pracy, to sąd wydaje zabezpieczenie. Nie ma zatem zastosowania ogólna reguła wyrażona w art. 730¹ § 2 KPC, który stanowi, że „Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie”. Sąd nie będzie więc badał, czy udzielenie zabezpieczenia jest niezbędne z punktu widzenia celu postępowania.

dotyczy odwołanie, jest umową o pracę, a zatem nie zachodzi potrzeba wykazywania ani badania przez sąd interesu prawnego w rozumieniu art. 730¹ § 2 KPC

²¹³ Wywodzona z art. 45 ust. 1 Konstytucji zasada sprawiedliwej procedury sądowej, której elementem jest zasada równości broni, znajduje zastosowanie również w postępowaniach zabezpieczających (zob. wyrok TK z dnia 25 października 2016 r., SK 71/13).

Nie można też zapominać, że zgodnie z intencją ustawodawcy już z dniem wydania decyzja OIP ma wywoływać skutki prawne, o których mowa w art. 34 ust. 2j ustawy o PIP. Ponadto od tego dnia wydanie decyzji nie może być podstawą „jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania pracownika” (art. 34 ust. 2l ww. ustawy). Z kolei jeśli pracodawca przed dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu doprowadzi do rozwiązania umowy cywilnoprawnej, jej wypowiedzenia czy wygaśnięcia, to musi się liczyć z tym, że nastąpią skutki wskazane w art. 34 ust. 2g i 2h ww. ustawy.

Płynie z tego wniosek, że decyzja OIP już z dniem jej wydania ma wywoływać liczne skutki prawne, których celem jest ochrona pracownika i które trwają w czasie toczącego się postępowania sądowego. Ustawodawca nie wyjaśnił, dlaczego w związku z tym niezbędne było wprowadzenie kolejnego środka, który ma służyć tymczasowemu uregulowaniu stosunku prawnego między stronami na czas toczącego się postępowania sądowego w sposób odbiegający od ogólnych reguł postępowania cywilnego.

Zabezpieczenie jest instytucją ograniczającą zarówno prawo do rzetelnego procesu, jak też wolności i prawa jednostki, które są przedmiotem procesu (w tym przypadku wolność wykonywania zawodu, swoboda umów i wolność działalności gospodarczej)²¹⁴. Dlatego też dopuszczalność wprowadzenia kompetencji sądu do udzielenia zabezpieczenia podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Oceniając z tej perspektywy art. 755⁶ KPC, należy go uznać za niekonstytucyjny. Wynika to z następujących przyczyn:

Po pierwsze, nowe rozwiązanie **nie było niezbędne z punktu widzenia konieczności ochrony wartości konstytucyjnych**, w szczególności ochrony praw osoby zatrudnionej. Wynika to z faktu, że ustawodawca już zapewnił taką ochronę, skoro zgodnie z jego intencją liczne skutki prawne decyzji OIP mają powstawać już z dniem wydania decyzji i trwać w czasie procesu sądowego. Ustawodawca nie wykazał ponadto, że sąd nie mógłby udzielić stronom adekwatnej do okoliczności sprawy ochrony tymczasowej na zasadach przewidzianych w dotychczasowym stanie prawnym.

Po drugie, o braku proporcjonalności analizowanego przepisu świadczy to, że z zabezpieczenia, będącego z definicji instytucją wyjątkową, uczyniono regułę. Wynika to z faktu, że **sąd nie będzie musiał badać wniosku o zabezpieczenie pod kątem interesu prawnego**, to znaczy tego, czy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania. Przepisy sugerują wręcz, że sąd powinien zastosować

²¹⁴ Zob. np. wyrok TK z dnia 25 października 2016 r., SK 71/13.

zabezpieczenie, jeśli tylko dojdzie do uprawdopodobnienia istnienia stosunku pracy, nawet gdy nie istnieją zagrożenia z punktu widzenia interesów stron ani celu postępowania²¹⁵.

Po trzecie, nieproporcjonalność ww. przepisu jest też związana z oczywistym naruszeniem nakazu równomiernego i proporcjonalnego rozkładu praw i obowiązków procesowych stron. Zabezpieczenie oparte jedynie na „uprawdopodobnieniu” może być zastosowane tylko w kierunku korzystnym dla stron broniących decyzji (OIP, ewentualnie osoby zatrudnionej, jeśli zgadza się z decyzją). Z dobrodziejstw takiego zabezpieczenia nie może skorzystać podmiot zatrudniający, a nawet osoba zatrudniona, jeśli do re kwalifikacji umowy cywilnoprawnej doszło wbrew jej woli. **Ustawodawca przewidział więc wyjątkową ochronę tymczasową przed skutkiem wadliwej umowy cywilnoprawnej, ale nie przewidział analogicznej ochrony przed skutkami wadliwej decyzji OIP.**

Po czwarte, zabezpieczenie udzielone na podstawie omawianego przepisu w zasadzie **kreuje nowy stosunek pracy**, którego treść będzie różniła się zarówno od stosunku prawnego pierwotnie łączącego strony, jak też od stosunku stworzonego decyzją OIP. Jeśli obie strony stosunku prawnego sprzeciwiają się decyzji OIP, będzie to kolejny moment, w którym dojdzie do przełamania ich woli.

Niezależnie od tego przepis budzi wątpliwości z dwóch dalszych powodów. Otóż zabezpieczenie, o którym mowa, polega na tym, że w trakcie postępowania umowa może zostać zmieniona, wypowiedziana lub rozwiązana „jedynie na zasadach określonych w przepisach prawa pracy dotyczących powszechnej i szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę” (art. 755⁶ § 1 *in fine* KPC). Pojęcie „szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę” jest pojęciem nieostrym, co do którego przedstawiciele nauki prawa pracy zgłaszają liczne zastrzeżenia²¹⁶.

Nie da się ponadto w drodze wykładni prawa w pełni wyjaśnić relacji między zabezpieczeniem wydanym na podstawie analizowanego przepisu a art. 34 ust. 2g i 2h ustawy o PIP. Zabezpieczenie polega na tym, że umowa „może zostać zmieniona, wypowiedziana lub rozwiązana jedynie na zasadach określonych w przepisach prawa pracy dotyczących

²¹⁵ Faktyczne (quasi-automatyczne) zobowiązanie sądu do udzielenia zabezpieczenia jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym również z tego powodu, że ustawodawca poprzez ograniczenie władzy jurysdykcyjnej sądu wkracza w ten sposób w obszar sprawowania wymiaru sprawiedliwości (por. K. Baran, *O zabezpieczeniu roszczeń pracowników szczególnie chronionych w trybie art. 755⁵ kodeksu postępowania cywilnego w razie wypowiedzenia albo rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 10/2023, s. 23).

²¹⁶ Zob. np. I. Jarosze wska-Ignatowska, M. Perchel-Ducka, *Instytucja prawna zabezpieczenia w postaci dalszego zatrudniania pracownika podlegającego szczególnej ochronie – uwagi krytyczne*, „Przegląd Sądowy” nr 11–12/2024, s. 90 i nast.; W. Grajdura, komentarz do art. 755⁵ KPC, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 730–1217* (red. J. Świecezkowski), Warszawa 2025, s. 129.

powszechnej i szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę”. Z kolei zgodnie z ww. przepisami ustawy o PIP do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu rozwiązanie umowy cywilnoprawnej z inicjatywy pracodawcy lub wypowiedzenie tej umowy przez pracodawcę nie jest wykluczone, z tym że wówczas dochodzi do zmiany daty zawarcia umowy o pracę (art. 34 ust. 2g), a także – co istotniejsze – „stosuje się wyłącznie przepisy prawa pracy dotyczące powszechnej i szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę” (art. 34 ust. 2h). Skoro ww. skutek następuje z mocy prawa – i trwa do dnia uprawomocnienia się orzeczenia – to powstaje pytanie o to, jaki sens miało przyznanie sądowi kompetencji do wywołania w istocie tożsamego skutku w drodze postanowienia o zabezpieczeniu.

Projektodawca w następujący sposób wyjaśnił potrzebę wprowadzenia nowego typu zabezpieczenia (s. 39 uzasadnienia): „Sąd może w ten sposób przeciwdziałać podejmowaniu przez «domniemanego pracodawcę» działań, które – choć formalnie zgodne z wiążącą strony umową – to jednak w praktyce stanowiłyby akt represji wobec «domniemanego pracownika», a przy tym na gruncie prawa pracy uznane byłyby za bezprawne [...]”. Nie dostrzeżono jednak, że takie skutki, zmierzające do wykluczenia przypadków represji wobec osoby zatrudnionej, wynikają już z przepisów ustawy o PIP, określającej konsekwencje wydania decyzji OIP.

Z powyższych przyczyn analizowany przepis należy uznać nie tylko za nadmiernie ograniczający wolności jednostek, ale również za budzący zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności prawa.

3.6. Jednym z celów ustawodawcy było stworzenie postępowania, w którym orzeczenie w przedmiocie odwołania od decyzji OIP jest podejmowane szybko. Z tego powodu, poza rozwiązaniami, o których już była mowa, zdecydowano się na następujące regulacje:

Po pierwsze, wprowadzono dla sądu **terminy instrukcyjne do dokonywania określonych czynności**. Zgodnie z art. 477^{1d} w związku z art. 477⁷ⁱ KPC czynności przewodniczącego i sądu powinny być podejmowane tak, aby termin posiedzenia, na którym sprawa ma być rozpoznana, przypadł nie później niż miesiąc od dnia wniesienia odwołania (jeśli odwołanie jest dotknięte brakami, to termin liczy się od dnia usunięcia tych braków). Wniosek o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności nadanego decyzji OIP albo zażalenie na postanowienie o nadaniu takiego rygoru powinny być rozpoznane nie później niż w terminie 3 dni od dnia wpływu do sądu (art. 477^{7f} § 1 zd. 2 KPC). Taki sam termin wprowadzono dla sądu na rozpoznanie wniosku o udzielenie zabezpieczenia (art. 755⁶ § 6 KPC).

Po drugie, zgodnie z art. 477^{1c} § 1 w związku z art. 477⁷ⁱ KPC sąd może rozpoznać sprawę **na posiedzeniu niejawnym**, jeśli istnienie lub treść stosunku pracy nie budzi wątpliwości, a sąd uzna, mając na względzie całokształt twierdzeń i przeprowadzonych dowodów, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Przepis dodaje, że w takiej sytuacji strony należy uprzedzić o możliwości wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym i umożliwić im zajęcie stanowiska w piśmie procesowym, w terminie nie krótszym niż 7 dni.

3.6.1. Wprowadzenie dla sądu terminów instrukcyjnych dokonywania czynności w procesie (w tym czynności orzeczniczych) jest co do zasady dopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia. Jednak powszechnie znanym systemowym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości jest przewlekłość postępowania²¹⁷. Regułą jest więc to, że terminy instrukcyjne są w sprawach sądowych znacznie przekraczane. Świadczy o tym choćby fakt, że ogólne terminy do rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 471 KPC, od początku obowiązywania tej regulacji nie są dochowywane²¹⁸.

Problem ten został dostrzeżony przez twórców analizowanego projektu ustawy. W OSR projektu kilkakrotnie wskazuje się, że w sprawach z zakresu prawa pracy występuje przewlekłość. Co więcej, powołując się na raport NIK, projektodawca oszacował, że postępowania sądowe zainicjowane odwołaniami będą trwały 1 rok. Według oficjalnych statystyk w 2025 r. średni czas trwania sprawy z zakresu prawa pracy w sądach rejonowych wynosił 11,5 miesiąca, a w sądach okręgowych – 14,7 miesiąca. Poza tym czas ten rokrocznie się wydłuża²¹⁹. Na rozpoznanie w dwóch instancjach sprawy z zakresu prawa pracy czeka się obecnie przynajmniej kilkanaście miesięcy. Mimo to na rok 2026 ustawodawca ustalił maksymalny limit wydatków z budżetu państwa dla części dotyczącej sądów powszechnych na wykonywanie nowych zadań na 0 zł (art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2026 r.). Ponadto, jak wskazuje OSR, uznano, że rozszerzenie kognicji sądów powszechnych, które będzie skutkiem wejścia w życie nowych przepisów, wymaga stworzenia w całym kraju zaledwie 9 nowych etatów sędziowskich (od 2027 r.). Przypomnijmy, że obecnie w Polsce w sądach powszechnych orzeka ok. 9,1 tys. sędziów.

²¹⁷ Zob. przede wszystkim wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r., 72287/10, 13927/11 i 46187/11, w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*.

²¹⁸ Zob. S. Gózdź, komentarz do art. 471 KPC, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Art. 1–505³⁹. Tom I* (red. O.M. Piaskowska), LEX/el. 2026.

²¹⁹ Zob. *Ministerstwo Sprawiedliwości. Informacja statystyczna o działalności sądów powszechnych za lata 2015–2025*, Warszawa 2026, s. 19.

Z powyższych danych wynika, że jest pewne, iż terminy, jakie wprowadzono w ramach nowego postępowania odrębnego w KPC – a zwłaszcza termin miesięczny, o którym mowa w art. 477^{1d} w związku z art. 477⁷ⁱ KPC – nie będą dotrzymywane. Co więcej, przyznał to w OSR sam projektodawca, powołując się na dane NIK dotyczące średniego czasu trwania postępowań z zakresu prawa pracy w sądach rejonowych.

W orzecnictwie TK wskazuje się, że „Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. [...] ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki”²²⁰. Zmiany wprowadzone do KPC naruszają ten standard. Mając bowiem na uwadze stan polskiego sądownictwa, jego systemowe problemy z przewlekłością, również w zakresie prawa pracy, rozszerzono kognicję sądów i wprowadzono nowe postępowanie, w którym rozpoznanie sprawy ma nastąpić w ciągu miesiąca od dnia wniesienia odwołania. Co więcej, w 2026 r. nie przyznano sądownictwu dodatkowych środków budżetowych, a na kolejne lata przewidziano zaledwie 9 nowych etatów sędziowskich dla całego kraju. W konsekwencji **jest oczywiste, że terminy wprowadzone w nowelizacji KPC nie będą dotrzymywane** i można zakładać, że procesy wywołane odwołaniami od decyzji OIP będą toczyły się miesiącami, o ile nie latami. Ustawodawca zdawał sobie z tego sprawę, o czym świadczy lektura OSR, a mimo to stworzył po stronie adresatów nowych przepisów złudzenie, że w sprawach związanych z ustaleniem stosunku pracy nastąpi usprawnienie postępowań. Doszło więc do **wykreowania rozwiązania o charakterze iluzorycznym, co do którego z góry wiadomo, że nie będzie realizowane w sposób zadeklarowany przez ustawodawcę**. Jest to naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Należy dodać, że zgodnie z art. 477^{1d} w związku z art. 477⁷ⁱ KPC termin posiedzenia powinien przypaść nie później niż „miesiąc od dnia wniesienia pozwu [odwołania]”. Jednocześnie art. 477^{7b} § 6 KPC daje OIP miesiąc, liczony również od dnia wniesienia odwołania, na przygotowanie stanowiska. Ponadto wszystkie strony mają prawo do wniesienia odpowiedzi na odwołanie w terminie co najmniej dwutygodniowym (art. 477^{7b} § 3 w związku z art. 205¹ § 1 KPC), przy czym logiczne jest, że prawo to powstaje najwcześniej z chwilą doręczenia stronom samego odwołania wraz z zarządzeniem przewodniczącego o wezwaniu do złożenia odpowiedzi. Już zatem samo zestawienie powyższych przepisów potwierdza tezę,

²²⁰ Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., K 18/10.

że miesięczny termin, o którym mowa w art. 477^{1d} KPC, jest **obiektywnie niemożliwy do dochowania**. Ustawodawca świadomie stworzył więc fasadową instytucję prawną, co jest niedopuszczalne w warunkach państwa prawnego.

3.6.2. Zgodnie z art. 477^{1c} § 1 w związku z art. 477⁷ⁱ KPC sąd może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeśli uzna, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Jest to ograniczenie prawa do postępowania opartego na zasadzie jawności, wynikającego ze standardu rzetelnego postępowania sądowego. Sposób sformułowania art. 477^{1c} § 1 KPC świadczy o tym, że strony postępowania nie będą mogły zażądać wysłuchania na rozprawie, składając wniosek, o którym mowa w art. 148¹ § 3 KPC **Posiedzenie niejawne może być więc przeprowadzone wbrew woli stron.**

Zgodnie z orzecnictwem TK „Wymaganie jawności rozpoznania sprawy wynika wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie postępowania cywilnego jawność należy do podstawowych zasad procesowych. Wskazuje się, że ma na celu zapewnienie bezstronności sędziego, prawidłowości przebiegu postępowania, mobilizuje sąd do większej staranności i sumienności przy dokonywaniu czynności procesowych. Podkreśla się też jej wymiar społeczny; «jawny przebieg postępowania pełni rolę edukacyjną i wychowawczą, przyczynia się do zwiększenia zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości» (P. Ryłski, T. Zembrzuski, *Rozpoznanie spraw cywilnych na posiedzeniu niejawnym*, „Przegląd Sądowy” nr 6/2006, s. 84). Zasada jawności pozostaje w ścisłym związku z bezpośredniością i ustnością postępowania. [...] Jawność wewnętrzna, wobec stron (uczestników) postępowania, polega na umożliwieniu im uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu, także niebędących rozprawą lub odbywających się przy drzwiach zamkniętych. [...] Jawność zewnętrzna, to jawność postępowania wobec publiczności; oznacza ona otwarty wstęp [...] na posiedzenia jawne sądu”²²¹.

Jawna rozprawa w sprawach cywilnych jest też standardem rzetelnego procesu na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC. W orzecnictwie ETPC wskazuje się, że jawność chroni strony postępowania przed wymierzaniem sprawiedliwości w tajemnicy, bez kontroli społecznej. Jest ona również jednym ze środków służących utrzymaniu zaufania do sądów. Wyjątkowy charakter okoliczności, które mogą uzasadniać odstępianie od rozprawy, sprowadza się do specyfiki kwestii, które ma rozstrzygnąć sąd. Takie okoliczności mogą istnieć w sprawach, w których postępowanie dotyczy wyłącznie zagadnień prawnych lub wysoce technicznych. Rozprawa nie jest również konieczna, gdy nie występują kwestie wiarygodności dowodów ani

²²¹ Wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., SK 34/06.

sporne fakty, które wymagałyby rozprawy, a sądy mogą rozstrzygnąć sprawę w sposób rzetelny na podstawie stanowisk stron i innych materiałów pisemnych²²².

Z punktu widzenia oceny analizowanego przepisu KPC istotne znaczenie ma również to, że możliwości rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym towarzyszą dodatkowe elementy, które – odczytywane łącznie – prowadzą do wniosku, iż prawo do rozpoznania sprawy w warunkach jawności zostało ograniczone w sposób nieproporcjonalny.

Po pierwsze, przeprowadzenie posiedzenia niejawnego jest możliwe nawet **wbrew wnioskowi strony**, aby sprawa została rozpoznana na rozprawie. Z brzmienia art. 477^{1c} § 1 KPC, odczytywanego zgodnie z wyrażoną w uzasadnieniu projektu intencją ustawodawcy, wynika bowiem, że przepis ten wyklucza stosowanie art. 148¹ § 3 KPC.

Po drugie, rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest uwarunkowane spełnieniem przesłanek, które zostały określone za pomocą **nieostrych i uznaniowych pojęć** („istnienie lub treść stosunku pracy nie budzi wątpliwości”, „całokształt twierdzeń i przeprowadzonych dotychczas dowodów”, „sąd uzna [...], że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne”).

Po trzecie, w sprawach dotyczących ustalenia istnienia stosunku pracy dużą rolę odgrywa **potrzeba ustalenia faktów, a nie tylko kwestii prawnych** (sposób wykonywania pracy, podporządkowanie itp.). W szczególności często konieczne jest przeprowadzenie dowodów ze świadków. Posiedzenie niejawne wyklucza taką możliwość²²³. Rozprawa przed sądem drugiej instancji nie równoważy tego braku, ponieważ sąd ten może pominąć nowe fakty i dowody, które można było powołać wcześniej (art. 381 KPC).

Po czwarte, postępowanie zainicjowane odwołaniem od decyzji OIP **nie dotyczy spraw o charakterze specjalistycznym** (czy kwestii technicznych), a właśnie tego rodzaju sprawy – w świetle orzecznictwa ETPC – mogłyby uzasadniać rezygnację z rozprawy.

Po piąte, strony decyzji OIP, a zwłaszcza osoba zatrudniona, **nie miały odpowiednich uprawnień procesowych w postępowaniu przed organem**, który wydał decyzję objętą

²²² Wyrok ETPC z dnia 13 marca 2018 r., 32303/13, w sprawie *Mirovni Inštitut proti Słowenii*.

²²³ Świadek może co prawda złożyć zeznanie na piśmie, jeśli sąd tak postanowi (art. 271¹ KPC), jednak wartość dowodowa takiego zeznania jest bardzo niska. Taki tryb wyłącza możliwość zadawania świadkowi pytań i bezpośrednią ocenę jego wiarygodności przez sąd. Sąd nie ma też gwarancji, że treść zeznania została rzeczywiście przygotowana przez świadka. Poza tym w powyższym przypadku nie znajdzie siłą rzeczy zastosowania zakaz obecności świadków, którzy jeszcze nie złożyli zeznań, przy przesłuchaniu innych świadków (art. 264 zd. 2 KPC; zob. T. Ereciński, komentarz do art. 271¹ KPC, w: *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227–315 KPC* (red. T. Ereciński, M. Dziurda), Warszawa 2024, s. 220). Należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem ETPC w sprawach, w których kluczowa jest ocena wiarygodności lub kwestionowane są fakty, rozprawa jest szczególnie istotna i nie jest wystarczające oparcie rozstrzygnięcia na materiałach pisemnych (zob. wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2006 r., 73053/01, w sprawie *Jussila przeciwko Finlandii*).

odwołaniem. Ponadto w postępowaniu tym – jak wykazano wyżej – materiał dowodowy jest gromadzony w zasadzie poza procedurą administracyjną. **Te deficyty postępowania poprzedzającego wydanie decyzji OIP powinny być zrekompensowane stronom w postępowaniu sądowym**²²⁴.

Po szóste, umożliwienie stronom zajęcia stanowiska w terminie nie krótszym niż 7 dni od zawiadomienia o możliwości wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym jest niewystarczające, zwłaszcza gdy chodzi o osobę zatrudnioną, która nie korzysta z profesjonalnego pełnomocnika. Trzeba dodać, że stanowisko strony jest obwarowane prekluzją dowodową, a więc powinno znaleźć się w nim również wyjaśnienie, z jakich przyczyn powołanie określonego twierdzenia czy dowodu nie było wcześniej możliwe. Strona nieprofesjonalna nie jest więc w stanie w tak krótkim czasie rzetelnie przygotować polemiki z ustaleniami organu, zwłaszcza ustaleniami, które po raz pierwszy pojawiły się w stanowisku, o którym mowa w art. 477^{7b} § 6 KPC

Z uwagi na kumulację przedstawionych wyżej ograniczeń prawa do sądu należy uznać, że przyznanie sądowi tak szerokiego uprawnienia do odstąpienia od rozprawy, w oparciu o niejasne przesłanki, skutkującego rozpoznaniem sprawy na posiedzeniu niejawnym, prowadzi do **przekroczenia pewnej masy krytycznej**²²⁵. Realne staje się zagrożenie, że sprawy z odwołań od decyzji OIP będą rozpoznawane bez przyznania stronom rzeczywistego prawa do wysłuchania, które to prawo powinno polegać na możliwości rzetelnego przygotowania i przedstawienia sądowi argumentów i dowodów, mających na celu polemikę ze stanowiskiem OIP. Realne jest też, że z uwagi na tak ukształtowane postępowanie sąd będzie skłonny do szybkiego zamknięcia sprawy i oparcia swojego rozstrzygnięcia na twierdzeniach i materiale dowodowym dostarczonym przez OIP. Przepisy proceduralne, które stwarzają wysokie prawdopodobieństwo ziszczenia się takiego scenariusza – a z takimi przepisami mamy tu do czynienia – naruszają w sposób nieproporcjonalny prawo do sądu i rzetelnego procesu.

3.7. Zgodnie z art. 477^{7d} § 2 KPC „Nie jest dopuszczalne poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego”.

Prawo do przekazania sporu do sądu polubownego nie jest objęte prawem do sądu i rzetelnego procesu²²⁶. Niemniej jednak można uznać, że w ramach przysługującej każdemu człowiekowi wolności (art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji), rozumianej jako autonomia w kierowaniu

²²⁴ Por. wyrok ETPC z dnia 4 marca 2014 r., 18640/10, w sprawie *Grande Stevens przeciwko Włochom*.

²²⁵ Por. wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., SK 34/06.

²²⁶ Zob. wyrok ETPC z dnia 2 października 2018 r., 40575/10 i 67474/10, w sprawie *Mutu and Pechstein przeciwko Szwajcarii*.

swoimi sprawami, w tym sprawami z zakresu działalności zawodowej lub gospodarczej, jednostkom przysługuje prawo do podjęcia decyzji, że w razie powstania sporu będzie on rozstrzygnięty nie przez sąd państwowy, lecz w drodze arbitrażu²²⁷. Innymi słowy, w granicach dopuszczonych prawem jednostka może zrzec się w pewnej kategorii spraw prawa do sądu i wyrazić zgodę na to, aby dany spór był rozstrzygnięty przez podmiot niepaństwowy, jakim jest sąd polubowny²²⁸. Gdy chodzi o stosunki oparte na prawie prywatnym, to można powiedzieć, że prawo do przekazania sporu do rozstrzygnięcia przez sąd polubowny wynika z szeroko pojętej swobody umów, zakotwiczonej w art. 31 ust. 1 i 2 oraz – gdy chodzi o przedsiębiorców – art. 20 i 22 Konstytucji.

Wolność, o której była mowa wyżej, została dostrzeżona przez ustawodawcę również w obszarze prawa pracy. Zgodnie z art. 1164 KPC w takich sprawach jest dopuszczalny zapis na sąd polubowny, choć może być on sporządzony tylko po powstaniu sporu, a także wymaga zachowania formy pisemnej. Wykluczono też stosowanie art. 1162 § 2 KPC, który dopuszcza zamieszczenie zapisu na sąd polubowny „w wymienionych między stronami pismach lub oświadczeniach złożonych za pomocą środków porozumiewania się na odległość, które pozwalają utrwalić ich treść”. Są to rozwiązania ochronne mające na celu zabezpieczenie interesów osoby zatrudnionej²²⁹.

Co do zasady więc spór o ustalenie stosunku pracy może być poddany rozstrzygnięciu sądu polubownego. Jednocześnie ustawodawca wprowadził rozwiązania mające chronić pracownika jako słabszą stronę stosunku prawnego. W szczególności z ww. przepisów KPC wynika, że klauzula arbitrażowa nie może być wprowadzona do umowy o pracę, a więc przekazanie sprawy sądowi polubownemu może nastąpić dopiero po powstaniu sporu²³⁰.

Wyrok sądu polubownego może być zaskarżony do sądu powszechnego na zasadach ogólnych określonych w art. 1205 i nast. KPC. Ponadto wyrok taki nabiera mocy prawnej na równi z wyrokiem sądu po jego uznaniu lub stwierdzeniu wykonalności przez sąd (art. 1212 § 1 KPC). Wyrok sądu polubownego sprzeczny z przepisami prawa, w tym art. 22 § 1¹ KP, może być narażony na to, że nie zostanie zaakceptowany przez sąd z uwagi na klauzulę porządku publicznego (art. 1206 § 2 pkt 2 i art. 1214 § 3 pkt 2 KPC).

²²⁷ Zob. np. T. Kałużny, *Sądownictwo polubowne – konstytucyjne aspekty arbitrażu*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr 127/2021, s. 40 i nast.

²²⁸ Por. Ł. Błaszczak, *Wyrok sądu polubownego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 79.

²²⁹ Zob. uchwała SN z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 13/09.

²³⁰ Zob. K. Weitz, komentarz do art. 1164 KPC, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom VI. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd arbitrażowy* (red. T. Ereciński), Warszawa 2017, s. 876.

W sprawach z zakresu prawa pracy jest też dopuszczalna konwersja postępowania sądowego w arbitraż, polegająca na tym, że w toczącej się sprawie sądowej „strony mogą poddać spór pod rozstrzygnięcie sądu polubownego aż do momentu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd” (art. 1161¹ § 1 KPC). Sąd ma przy tym kontrolę nad ww. czynnością, gdyż może odmówić umorzenia postępowania na zgodny wniosek stron, jeśli „byłoby to sprzeczne z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzałoby do obejścia prawa albo zapis na sąd polubowny jest nieważny lub bezskuteczny” (art. 1161¹ § 2 KPC).

Z powyższych powodów należy uznać, że – choć prawo do arbitrażu nie jest elementem prawa do sądu – jego **ograniczenie lokuje się w obszarze ingerencji w wolność jednostki, w tym swobodę umów**. Dlatego też analizowany w tym miejscu przepis KPC wymaga przeprowadzenia testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zacznijmy od tego, w jaki sposób uzasadniono wprowadzenie zakazu poddania sporu, który został wywołany odwołaniem od decyzji OIP, pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. Na s. 30 uzasadnienia wskazano: „Sprawy dotyczące odwołań od decyzji okręgowego inspektora pracy w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy mają charakter publicznoprawny i związane są z realizacją ustawowych zadań państwa w zakresie ochrony praw pracowniczych”.

Nie wiadomo, z jakiego powodu tę okoliczność uznano za argument uzasadniający ograniczenie praw procesowych stron, jeśli ich wolą jest pozasądowe rozwiązanie sporu, które przecież pozostaje pod kontrolą sądu. Podkreślmy, że **poddanie sprawy pod rozstrzygnięcie sądu polubownego będzie w dalszym ciągu dopuszczalne w sprawach o ustalenie stosunku pracy**, inicjowanych przez osobę zatrudnioną (na podstawie art. 189 KPC). Ustawodawca nie uznał, że w tym przypadku charakter sporu nakazuje wykluczenie prawa do arbitrażu. Mimo odmiennej formy procesowej, z perspektywy jednostek jest to dokładnie ten sam spór, tj. spór o kwalifikację stosunku cywilnoprawnego. Nie ma zatem przeszkód prawnych czy systemowych, aby umożliwić stronom decyzji OIP, o ile pozostają w sporze, przekazanie sprawy do arbitrażu. Aktualnie obowiązujące przepisy postępowania cywilnego gwarantują zarówno odpowiednią ochronę pracownika, jak też kontrolę sądu nad legalnością orzeczenia sądu polubownego.

Z tych przyczyn należy uznać, że pozbawienie stron decyzji OIP prawa do skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd polubowny jest **nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności jednostki**. Nie wykazano bowiem, że istnieje wartość, oparta na katalogu zamieszczonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, której niezbędna ochrona przemawiałaby za tego typu rozwiązaniem.

Analizowane rozwiązanie jest również **niespójne aksjologicznie** z celem, jaki chciał osiągnąć ustawodawca. Tego typu sytuacja jest uznawana za naruszenie zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Zasada ta wymaga bowiem „nie tylko poprawności każdego z przepisów z osobna, lecz także tego, by tworzyły one spójną całość opartą na spójnej wiedzy, jej konsekwentnym zastosowaniu i jasnych założeniach aksjologicznych”²³¹.

Trudno bowiem wyjaśnić, z jakich przyczyn ustawodawca, podkreślając wielokrotnie potrzebę usprawnienia postępowania sądowego i walki z przewlekłością – z jednej strony – wprowadza dla sądu terminy, a dla stron postępowania rozwiązania takie jak prekluzja dowodowa czy uproszczone zabezpieczenie, a jednocześnie – z drugiej strony – pozbawia strony możliwości pozasądowego rozstrzygnięcia sporu. Sądownictwo polubowne jest przecież jednym z zasadniczych środków prawnych pozwalających na odciążenie sądownictwa i zmniejszenie skali przewlekłości postępowań sądowych. Eliminacja prawa do arbitrażu jest więc w omawianym przypadku rozwiązaniem niekonsekwentnym i rozbieżnym z jednym z zasadniczych celów ustawodawcy, jakim miało być ograniczenie przewlekłości postępowania. Dlatego też analizowany przepis narusza zasadę poprawnej legislacji.

3.8. Podsumowując, z przyczyn przedstawionych powyżej odrębności proceduralne, jakie wprowadzono do KPC w ustawie nowelizującej z dnia 11 marca 2026 r., **nie zapewniają w sposób wystarczający prawa do sądu i rzetelnego procesu stronom decyzji OIP o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy**. Stworzono procedurę nieadekwatną do przedmiotu postępowania i nie uwzględniono jego specyfiki. Ograniczenia uprawnień procesowych stron są tak daleko idące, że nie sposób uznać, iż strony mogą skutecznie dochodzić swoich praw przed sądem w sporze z organem administracji publicznej z poszanowaniem praw do wysłuchania, do równości stron postępowania cywilnego, do przewidywalności postępowania, a także do wyroku sądowego.

Ustawodawca nie wykazał przy tym, że ograniczenia, o których mowa, są konieczne z punktu widzenia jakiejkolwiek wartości konstytucyjnie chronionej, poza ogólnymi stwierdzeniami o potrzebie przyspieszenia postępowań sądowych.

Fundamentalnym błędem ustawodawcy było to, że nowelizacja KPC została oparta na **milczącym założeniu, iż stroną odwołującą się od decyzji OIP będzie profesjonalny przedsiębiorca, który zatrudnia osobę na podstawie stosunku cywilnoprawnego, korzystający z profesjonalnej pomocy prawnej**. W ten sposób nowelizacja ma służyć ochronie pracowników jako słabszej strony stosunku prawnego. Takie założenie jest jednak

²³¹ Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2012 r., P 13/11.

falszywe. Jak wykazano w niniejszej opinii, decyzja OIP w wielu przypadkach będzie bowiem niekorzystna również dla osoby zatrudnionej, której należy zapewnić skuteczną drogę sądową. Z punktu widzenia takiej osoby, sprzeciwiającej się decyzji OIP, ograniczenie prawa do sądu i rzetelnego procesu przez analizowane przepisy KPC jest szczególnie rażące.

Należy wreszcie zauważyć, że ustawodawca niewątpliwie wzorował się na modelach, które funkcjonują już w KPC, to jest na postępowaniu w sprawach odwołań od decyzji organów rentowych i pewnych elementach postępowania w sprawach gospodarczych. Jednak z punktu widzenia uprawnień stron decyzji OIP **nowe przepisy są surowsze od wzorców, którymi się kierowano**. Świadczy to o braku spójnej koncepcji ustawodawcy i przypadkowości niektórych rozwiązań.

Wskazane powyżej przepisy KPC są ponadto niezgodne z zasadami ochrony wolności jednostek oraz zasadami wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Dlatego też analizowane przepisy KPC należy uznać za niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC, a także art. 2 Konstytucji.

4) Ocena przepisów przejściowych

4.1. Art. 14 ustawy nowelizującej

4.1.1. Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 11 marca 2026 r. „Do umów cywilnoprawnych, na podstawie których jest świadczona praca, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i trwających w tym dniu, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Przepis ten wprowadza **zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej** (tzw. retrospekcji, retroakcji niewłaściwej) wobec stosunków prawnych trwających w chwili wejścia w życie ustawy. Wynika z niego, że w odniesieniu do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy może być wydana decyzja OIP o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy²³².

Analizowany przepis **wkracza w sferę trwających stosunków cywilnoprawnych**. Po pierwsze, nowa kompetencja OIP pozwala na rekwalifikację stosunku cywilnoprawnego na innych zasadach niż w dotychczasowym stanie prawnym, obowiązującym w czasie zawierania umowy. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej ustalenie istnienia stosunku pracy było

²³² Analizowany przepis nie ma charakteru retroaktywnego, gdyż nie nakazuje dokonywania oceny umów cywilnoprawnych pod kątem ich ważności ze skutkiem *ex tunc* i nie umożliwia zmiany treści stosunku prawnego za okres poprzedzający wejście w życie ustawy.

możliwe na podstawie powództwa osoby zatrudnionej (art. 189 KPC) lub inspektora pracy (art. 63¹ KPC), a moc wiążąca rozstrzygnięcia następowała z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądowego ustalającego istnienie stosunku pracy. Ustawa nowelizująca wprowadziła nowy środek prawny, którego skutki prawne powstają wcześniej, już z dniem wydania decyzji OIP, jeszcze przed jej zweryfikowaniem w postępowaniu sądowym. Analizowany przepis co prawda nie modyfikuje bezpośrednio postanowień umownych czy treści stosunku prawnego, ale prowadzi do **zmiany otoczenia normatywnego, w jakim umowy cywilnoprawne były zawierane przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej**. Dla stron umowy cywilnoprawnej istotna zaś jest nie tylko jej treść, ale również przepisy, które według stanu prawnego z chwili zawierania umowy umożliwiają instytucjom publicznym zakwestionowanie lub zmodyfikowanie treści stosunku prawnego. W tym sensie art. 14 ustawy nowelizującej prowadzi do ingerencji w sferę trwającego stosunku cywilnoprawnego.

Po drugie, jak wykazano w niniejszej opinii, decyzja OIP może być wydana również w takich stanach faktycznych, w których sąd nie uznałby zasadności powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy. Wynika to przede wszystkim z wprowadzenia do ustawy o PIP nowego pojęcia, tj. stosunku, w którym „dominują cechy stosunku pracy”, niewystępującego w Kodeksie pracy. Oznacza to, że umowa cywilnoprawna, która nie odpowiada wszystkim cechom stosunku pracy w rozumieniu Kodeksu pracy, może mimo to zostać poddana rekwalifikacji z uwagi na fakt, że zdaniem OIP cechy stosunku pracy w takiej umowie „dominują”. Innymi słowy, umowa zawarta zgodnie z rzeczywistą wolą stron i dotychczas legalna może po wejściu w życie ustawy nowelizującej zostać uznana za naruszającą prawo. W konsekwencji może dojść do wiążącego ukształtowania stosunku pracy między stronami o treści, która nie jest objęta ich wolą. **Decyzja OIP ma więc charakter konstytutywny.**

Z tych przyczyn należy uznać, że art. 14 ustawy nowelizującej prowadzi do ingerencji w sferę stosunków cywilnoprawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy.

W orzecnictwie TK wskazuje się, że „arbitralna, bezpośrednia ingerencja ustawodawcy w regulację zawartych umów jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach państwa lub gdy świadczenie jednej ze stron umowy jest w rażący sposób nieekwiwalentne i narusza konstytucyjne prawa innych podmiotów”²³³. Zdaniem TK „Przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego”²³⁴.

²³³ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., K 22/96.

²³⁴ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98.

W analizowanej sprawie **nie zaszły jakiegokolwiek szczególne i wyjątkowe okoliczności**, które zgodnie z orzecznictwem TK mogłyby usprawiedliwiać ingerencję w sferę stosunków prawnych ukształtowanych przez strony umów cywilnoprawnych przed dniem wejścia w życie ustawy. Podkreślmy, że takie stosunki prawne mogły być przedmiotem oceny sądowej na podstawie dotychczasowych przepisów (art. 63¹ i art. 189 KPC). Nie istnieje więc żadna wartość, której niezbędna ochrona uzasadniałaby wprowadzenie zasady intertemporalnej wskazanej w art. 14 ustawy nowelizującej. Dlatego też przepis ten jest niezgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

4.1.2. Analizowany przepis przejściowy nie jest wystarczająco precyzyjny, co może powodować problemy praktyczne w jego stosowaniu. Stanowi on, że znowelizowane przepisy ustawy o PIP stosuje się do zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej „umów cywilnoprawnych, na podstawie których jest świadczona praca”. Otóż jeśli sąd uzna w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od decyzji OIP, że sporna umowa nie jest umową, na podstawie której świadczona jest praca (przy czym z art. 14 nie wynika, czy chodzi o pracę w rozumieniu art. 22 § 1 KP, czy też o pracę w szerokim znaczeniu tego pojęcia, obejmującym również pracę świadczoną na podstawie umowy cywilnoprawnej), to wówczas – zgodnie z literalnym brzmieniem art. 14 ustawy nowelizującej – zmiany wprowadzone art. 1 tej ustawy (tj. zmiany ustawy o PIP) w ogóle nie znajdują zastosowania. Z brzmienia art. 14 można bowiem wywieść wniosek, że **do umów, na podstawie których nie jest świadczona praca, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, znajdują zastosowanie dotychczasowe przepisy ustawy o PIP**. Przepisy te nie przewidywały zaś kompetencji OIP do wydawania decyzji.

Zamierzeniem ustawodawcy było, jak wolno przypuszczać, aby decyzja OIP mogła być wydana wobec wszystkich zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy umów cywilnoprawnych, co do których zachodzi podejrzenie, że są to w rzeczywistości umowy o pracę (zob. s. 48–49 uzasadnienia projektu). Odmienne ocena sądu powinna w takim przypadku prowadzić do zmiany decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy (art. 477^{7g} § 2 KPC), to znaczy orzeczenia potwierdzającego, że umowa nie jest umową o pracę.

Niejasne sformułowanie art. 14 prowadzi jednak do wniosku, że **jeśli zdaniem sądu treść umowy zawartej przed dniem wejścia w życie ustawy nie odpowiada cechom umowy o pracę, to sąd będzie zmuszony ustalić, które prawo znajduje zastosowanie do oceny decyzji OIP**. Powyższy przepis nie rozwiązuje tego problemu intertemporalnego. W tego typu przypadkach nie zawsze jest oczywiste, czy należy oprzeć się na tzw. *argumentum a simile* i wnioskować z analogii, że również do tego typu umów znajduje zastosowanie nowe prawo,

czy też uznać, w drodze wnioskowania z przeciwności (*argumentum a contrario*), iż znowelizowane przepisy nie znajdują zastosowania do oceny danej umowy²³⁵. Problem jest istotny, gdyż dotyczy nie tylko przepisów ustawy o PIP, wyrażających nową kompetencję OIP, ale również treści rozstrzygnięcia sądu. Gdyby bowiem przyjąć drugi z zaprezentowanych wyżej wariantów wykładni art. 14, to okazałoby się, że decyzja OIP została wydana bez podstawy prawnej. Sąd rozpoznający odwołanie nie posiada jednak kompetencji do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA) ani nawet do jej uchylenia i stwierdzenia w sentencji, że została wydana bez podstawy prawnej (por. art. 479^{31a} § 3 KPC²³⁶). Nawet zaś jeśli by uznać, że w takim przypadku mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, to sąd może wówczas jedynie uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania OIP (art. 477^{7g} § 3 KPC), ale OIP nie będzie wtedy posiadał kompetencji do ponownego rozpoznania sprawy.

Ustawodawca posłużył się więc w art. 14 **błędym kryterium rozgraniczenia stosowania ustawy nowej i dotychczasowych przepisów**²³⁷. Tym samym stworzono poważną niejasność co do tego, w jakich przypadkach znajdują zastosowanie nowe przepisy, a w jakich prawo dotychczasowe. Wskazanie, że nowe przepisy stosuje się tylko do umów, „na podstawie których jest świadczona praca”, jest nieadekwatne i może spowodować istotne problemy w ustaleniu skutków prawnych rozstrzygnięcia sądu o tym, że dana umowa, o ile została zawarta przed dniem wejścia w życie ustawy, nie odpowiada cechom umowy o pracę.

Sytuacja, w której sposób sformułowania przepisu może wywołać w praktyce tego typu skutki, jest naruszeniem zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)²³⁸.

4.1.3. Z przedstawionych wyżej powodów art. 14 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z tego przepisu zasadami bezpieczeństwa prawnego oraz określoności prawa, a także zasadą poprawnej legislacji.

4.2. Art. 16 ustawy nowelizującej

4.2.1. Zgodnie z art. 16 ustawy nowelizującej „Podmiot, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zawarł z osobą wykonującą pracę umowę cywilnoprawną lub na rzecz którego osoba faktycznie świadczy pracę za wynagrodzeniem, mimo że stosunek ten spełnia

²³⁵ Por. E. Łętowska, *Wprowadzenie*, w: *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego* (red. E. Łętowska, K. Osajda), Warszawa 2008, s. 32.

²³⁶ Zgodnie z tym przepisem „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyła, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”.

²³⁷ Por. wyrok TK z dnia 10 maja 2004 r., SK 39/03.

²³⁸ Zob. np. wyrok TK z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08.

wszystkie cechy stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1 ustawy zmienianej w art. 3, i który w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dobrowolnie doprowadzi do stanu zgodnego z prawem przez zawarcie umowy o pracę, nie podlega odpowiedzialności określonej w art. 281 § 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 3”.

4.2.2. Przepis ten wprowadza abolicję wobec sprawców wykroczeń określonych w art. 281 § 1 pkt 1 KP. Zgodnie z tym przepisem wykroczenie popełnia „Kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu [...] zawiera umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę [...]”.

Analiza art. 16 ustawy nowelizującej pozwala na podniesienie następujących wątpliwości:

Po pierwsze, art. 281 § 1 pkt 1 KP penalizuje czyn polegający na „zawarciu umowy cywilnoprawnej”. Nie obejmuje więc sytuacji, w której ktoś wykonuje pracę bez podpisania jakiegokolwiek umowy. Tego typu przypadek może być oceniany z punktu widzenia art. 281 § 1 pkt 2 KP („Kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu [...] nie potwierdza na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy [...]”). Tymczasem art. 16 ustawy nowelizującej odnosi się również do sytuacji, w których nie doszło do zawarcia jakiegokolwiek umowy, lecz ma miejsce faktyczne świadczenie pracy za wynagrodzeniem, a jednocześnie dobrodziejstwem abolicji obejmuje wyłącznie sprawców czynów z art. 281 § 1 pkt 1 KP. W konsekwencji z punktu widzenia zatrudniającego, który „zalegalizuje” pracę nieopartą na jakiegokolwiek umowie, **abolicja ma charakter pozorny**. Co więcej, podpisując w okolicznościach wskazanych w art. 16 umowę o pracę, zatrudniający niejako **tworzy dowód własnego wykroczenia**, gdyż poświadcza, że dopuścił się czynu z art. 281 § 1 pkt 2 KP – a ten czyn nie jest objęty abolicją – **a ponadto przestępstwa** stypizowanego w art. 219 Kodeksu karnego. Zgodnie z tym przepisem przestępstwo popełnia osoba, która „narusza przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych, nie zgłaszając, nawet za zgodą zainteresowanego, wymaganych danych albo zgłaszając nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość”.

Po drugie, abolicja obejmuje **tylko odpowiedzialność za wykroczenie**. Ustawodawca nie odnosi się do problemów, jakie mogą pojawić się w obszarze prawa podatkowego czy prawa ubezpieczeń społecznych (np. obowiązek uiszczenia zaległych składek do ZUS). Pojawia się więc pytanie o skuteczność zaproponowanego rozwiązania, skoro z punktu widzenia podmiotu zatrudniającego w grę wchodzi wyłącznie uchylenie się od ryzyka zapłacenia grzywny (i to według stawek niższych, sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej). Ustawodawca, jak się wydaje, nie odnotował tego, że zawarcie umowy o pracę

w warunkach wskazanych w art. 16 ustawy nowelizującej jest w istocie przyznaniem się podmiotowi zatrudniającemu do naruszenia prawa w wielu jego obszarach, a nie tylko do popełnienia wykroczenia.

Po trzecie, warunkiem skorzystania z abolicji jest „dobrowolne” doprowadzenie przez podmiot zatrudniający do stanu zgodnego z prawem. Nie jest w pełni jasne, co oznacza to sformułowanie. Powstaje pytanie, czy np. zawarcie umowy o pracę już po wszczęciu kontroli inspektora pracy, a więc niejako pod presją wynikającą z obawy przed wynikami kontroli, jest jeszcze działaniem dobrowolnym. Nie wiadomo również, czy w dalszym ciągu „dobrowolne” jest zawarcie umowy o pracę po wydaniu przez inspektora polecenia na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o PIP. Innymi słowy, ustawodawca nie określił precyzyjnie, do którego momentu należy zawrzeć umowę o pracę, aby możliwe było skorzystanie z abolicji – tak jak uczyniono to np. w odniesieniu do tzw. czynnego żalu w art. 16 § 5 Kodeksu karnego skarbowego.

Po czwarte, „doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem przez zawarcie umowy o pracę” **może okazać się w danej sytuacji niemożliwe**, gdyż umowa o pracę jest wyrazem woli obu stron stosunku prawnego. Ustawodawca pominął więc tych zatrudniających, którzy być może chcieliby skorzystać z abolicji, ale jest to niemożliwe z uwagi na brak woli osoby zatrudnionej. Ponadto nawet jeśli w okresie 12-miesięcznym dojdzie do zawarcia umowy o pracę, to nie wiadomo, czy chodzi o umowę o dowolnej treści, czy też musi to być umowa, której warunki odpowiadają dotychczasowemu stosunkowi cywilnoprawnemu.

4.2.3. Wszystkie przedstawione wyżej wątpliwości pozwalają na stwierdzenie, że abolicja wprowadzona przez art. 16 ustawy nowelizującej jest **instytucją fasadową**. Nie zwalnia ona bowiem ze wszystkich negatywnych konsekwencji naruszenia prawa przez podmiot zatrudniający, a poza tym przesłanki skorzystania z niej są sformułowane w sposób tak niejasny, że nie ma pewności co do tego, czy w konkretnym stanie faktycznym organy PIP lub sądy potwierdzą, że rzeczywiście dana osoba nie podlega odpowiedzialności wykroczeniowej.

Z tych powodów art. 16 ustawy nowelizującej należy uznać za niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Dodajmy, że przepis ten odnosi się do zasad odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji²³⁹. Przepisy określające takie zasady powinny być sformułowane w sposób absolutnie precyzyjny – **zasada *nullum crimen sine lege certa***. Obywatel już na podstawie lektury samej ustawy powinien

²³⁹ Zob. np. wyrok TK z dnia 20 maja 2014 r., K 17/13.

mieć możliwość oceny, z jakimi konsekwencjami prawnokarnymi spotka się jego zachowanie²⁴⁰. Analizowany przepis ustawy nowelizującej narusza ten standard.

5) Podsumowanie

5.1. Nowe przepisy ustawy o PIP wprowadzają ograniczenia wolności konstytucyjnych jednostek (wolności wykonywania zawodu, swobody umów i wolności działalności gospodarczej) w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności oraz zasadami wynikającymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Wynika to z następujących powodów:

Po pierwsze, **twórcy ustawy nie wykazali w sposób rzetelny i wiarygodny, że ingerencja realizuje interes publiczny i jest niezbędna do osiągnięcia zamierzonego celu.** Nie wykazano, że środki, jakimi dysponowały organy PIP w dotychczasowym stanie prawnym, były niewystarczające do zapewnienia odpowiedniej ochrony pracownikom, a także nie udowodniono, że nie można było poprzestać na wzmocnieniu kadrowo-organizacyjnym PIP lub na posłużeniu się środkami w mniejszym stopniu ingerującymi w wolności jednostek.

Po drugie, **cele ustawodawcy nie są, mimo deklaracji, powiązane z ochroną wartości konstytucyjnych.** Ustawa w rzeczywistości nie służy ochronie pracowników, a ponadto jest sprzeczna z zasadą gospodarki rynkowej. Nie istnieje wartość konstytucyjna, która uzasadniałaby administracyjne zmuszenie przez organ państwa dwóch podmiotów prywatnych, działających w warunkach rzeczywistej swobody wyrażenia woli, do zerwania legalnie zawartego zobowiązania cywilnoprawnego i zastąpienia go stosunkiem pracy o treści narzuconej przez ustawę lub przez organ administracji publicznej. Ustawodawca, tworząc tego typu mechanizm prawny, w rzeczywistości zmierza do zakwestionowania zasady, zgodnie z którą świadczenie pracy jest dopuszczalne zarówno na podstawie stosunku pracy, jak też na podstawie umowy cywilnoprawnej, a tym samym do podważenia jednej z podstaw ustroju gospodarczego RP.

Po trzecie, określając przesłanki wydania i skutki prawne decyzji OIP, ustawodawca, naruszając zasady techniki prawodawczej i poprawnej legislacji, posłużył się mechanizmami i pojęciami tak niejasnymi, że w rezultacie treść ograniczeń wolności jednostek w konkretnych sprawach będzie zależała od swobodnego uznania OIP, a ponadto treści niektórych przepisów nie da się ustalić przy pomocy przyjętych zasad wykładni prawa. Powoduje to **rażącą nieprzewidywalność rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie opiniowanej ustawy.**

²⁴⁰ Zob. np. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2015 r., SK 47/13.

Po czwarte, decyzja OIP jest wydawana w postępowaniu, które **nie zapewnia stronom tej decyzji odpowiednich gwarancji procesowych**, w szczególności standardów sprawiedliwości proceduralnej, pozwalających na wszechstronne i staranne rozpatrzenie sprawy w celu wyeliminowania ryzyka oparcia rozstrzygnięcia na błędnych ustaleniach faktycznych.

Po piąte, ustawodawca posłużył się mechanizmem prawnym, który **nie jest adekwatny do zakładanego celu regulacji**. Decyzja administracyjna o charakterze konstytutywnym, wywołująca skutki z mocą wsteczną, nie jest właściwym środkiem ingerencji państwa w stosunki prywatnoprawne, oparte na autonomii woli stron. Koncepcja ustawodawcy jest asystemowa i wywołuje liczne wątpliwości z punktu widzenia zasad ingerencji państwa w wolności i prawa jednostek za pomocą środków prawnych opartych na prawie administracyjnym.

5.2. Nowe przepisy KPC **nie gwarantują stronom decyzji OIP prawa do sądowego środka odwoławczego, który byłby adekwatny do przedmiotu sprawy**. W szczególności nie przyznano stronom prawa do sądu o pełnej jurysdykcji, a także prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz prawa do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Przepisy te naruszają prawo stron decyzji do bycia wysłuchanym, a także zasadę równości broni w postępowaniu cywilnym. Stworzono postępowanie, w którym występuje nadmierne ryzyko arbitralności w działaniu sądu, postępowanie jest tym samym nieprzewidywalne, a ponadto nie zapewnia spójności i wewnętrznej logiki mechanizmów procesowych.

Ustawodawca błędnie założył, że stroną odwołującą się od decyzji OIP będzie profesjonalny przedsiębiorca, który zatrudnia osobę na podstawie stosunku cywilnoprawnego, korzystający z profesjonalnej pomocy prawnej. Tym samym nie zapewniono wystarczającej ochrony sądowej podmiotom nieprofesjonalnym, będącym stronami decyzji OIP (zarówno zatrudniającemu, jak i zatrudnionemu). Ponadto OIP jest stroną postępowania istotnie uprzywilejowaną względem pozostałych stron, mającą możliwość wpływu na tok postępowania oraz na zakres czynności jurysdykcyjnych sądu.

5.3. W przepisach przejściowych posłużono się rozwiązaniami **naruszającymi zasadę stabilności umów cywilnoprawnych, a także przekraczającymi poziom niejasności**, jaki można uznać za dopuszczalny w warunkach zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosowaniu nowych przepisów mogą towarzyszyć problemy intertemporalne, których nie da się rozwiązać za pomocą powszechnie przyjętych reguł

wykładni prawa – co narusza zasady wynikające z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

5.4. Z przedstawionych wyżej względów należy uznać, że:

a) **Art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP**, odczytywany w związku z art. 11 ust. 2 pkt 2, art. 14b, art. 33a oraz art. 34 ust. 2a–2l tej ustawy (kompetencja OIP do wydania decyzji o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy) **jest niezgodny z art. 65 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 20 i art. 24 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22 i art. 2 Konstytucji.**

b) Środek odwoławczy oparty na zasadach wyrażonych w **art. 477^{7b}–art. 477⁷ⁱ**, odczytywanych w związku z art. 477^{1c} i art. 477^{1d} KPC, oraz **art. 755⁶ KPC** (postępowanie sądowe zainicjowane odwołaniem od decyzji OIP o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy) **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC, a także art. 2 Konstytucji.**

c) **Art. 14** ustawy nowelizującej z dnia 11 marca 2026 r. (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej w odniesieniu do umów cywilnoprawnych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy) **jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 16** tej ustawy (abolicja polegająca na wyłączeniu odpowiedzialności za wykroczenie, o którym mowa w art. 281 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy) **jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.**

III. Analiza opiniowanej regulacji pod względem zgodności z prawem unijnym

1) Uzasadnienie potrzeby analizy (unijny kontekst normatywny opiniowanej regulacji)

1.1. Opiniowana regulacja dotyczy obszaru życia społecznego podlegającego prawu UE. Obszar ten mieści się w zakresie regulacji polityki społecznej Unii Europejskiej objętej zakresem zastosowania art. 151-161 TFUE (Tytuł X-ty, część III-cia Traktatu). Zgodnie z art. 151 TFUE, Unia i Państwa Członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby

umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu. W kolejnym akapicie tego artykułu, podkreślono, że dla realizacji wspomnianego celu, zarówno Unia jak i państwa członkowskie wprowadzają w życie środki które uwzględniają różnorodność praktyk krajowych, w szczególności w dziedzinie stosunków umownych, ale także potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Unii.

W ramach realizacji unijnej polityki społecznej przyjęto szereg dyrektyw z zakresu prawa pracy (zob. cz. III. pkt. 1.2. niniejszej opinii). **Liczebność tych dyrektyw świadczy o dużym stopniu harmonizacji przez prawo unijne kluczowej dla niniejszej opinii problematyki stosunków pracy i warunków zatrudnienia.** Naturalną konsekwencją tej harmonizacji jest **daleko idące podporządkowanie władz krajowych zasadom unijnym i prawom podstawowym w zharmonizowanym obszarze.** Odnosi się ono nie tylko do ustawodawcy, ale także do innych organów krajowych, w tym do Państwowej Inspekcji Pracy czy sądów pracy. **Wspomniane podporządkowanie obejmuje więc swoim zakresem nie tylko proces stanowienia przepisów wprost transponujących dyrektywy unijne, ale rozciąga się również na inne działania państw członkowskich podejmowane w zharmonizowanym obszarze.**

1.2. Do wspomnianych wyżej dyrektyw stanowiących realizację polityki społecznej UE należą chociażby: dyrektywa 2003/88 dotycząca niektórych aspektów czasu pracy, dyrektywa 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, dyrektywa 2008/104 w sprawie pracy tymczasowej, dyrektywa 99/70 w sprawie pracy na czas określony, dyrektywa 2002/14 ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej, dyrektywa 2008/94 w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności, dyrektywa 2001/23 w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, dyrektywa 98/59 w sprawie zwolnień grupowych oraz dyrektywa 89/391 w sprawie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy.

W analizowanym w niniejszej opinii kontekście na szczególną uwagę zasługują też dwie dalsze dyrektywy. **Pierwsza z nich – Dyrektywa o Transparencji - już w 2019 r. ustanowiła standardy w zakresie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w**

Unii Europejskiej, systemowo zaliczając do tego obszaru, choć bez z skonkretyzowanej regulacji, **problem nadużywania tzw. fikcyjnego samozatrudnienia**. Druga – Dyrektywa Platformowa, została przyjęta niedawno, a termin jej implementacji jeszcze nie upłynął. Należy ją traktować jako regulację o charakterze *lex specialis* w stosunku to Dyrektywy o Transparencji. **Jako taka, Dyrektywa Platformowa ma na celu poprawę warunków pracy w obszarze pracy platformowej. Do kluczowych rozwiązań służących realizacji tego celu należą przewidziane przez tę dyrektywę narzędzia prawne pozwalające na określanie statusu (rodzaju) zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform cyfrowych.** Wart uwagi jest przede wszystkim art. 5 ust. 1 Dyrektywy Platformowej, zgodnie z którym **domniemywa się w świetle prawa, że stosunek umowny między cyfrową platformą pracy a osobą wykonującą pracę za pośrednictwem platformy poprzez tę platformę jest stosunkiem pracy, jeżeli stwierdzone zostają okoliczności faktyczne wskazujące na kierownictwo i kontrolę, zgodnie z prawem krajowym, umowami zbiorowymi lub praktyką obowiązującymi w państwach członkowskich** i z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. W przypadku gdy cyfrowa platforma pracy zamierza wzruszyć to domniemanie prawne, spoczywa na niej ciężar udowodnienia, że dany stosunek umowny nie jest stosunkiem pracy zdefiniowanym przez prawo, umowy zbiorowe lub praktykę obowiązujące w państwach członkowskich, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

1.3. Analiza przytoczonego wyżej art. 5 Dyrektywy Platformowej i wynikającego z tego przepisu domniemania stosunku pracy kaže zauważyć, że w szczególnym sektorze rynku pracy, jakim jest praca platformowa, prawodawca unijny zdecydował się na przyjęcie **szczególnie rygorystycznych z perspektywy rynkowej rozwiązań prawnych służących weryfikacji statusu (rodzaju) zatrudnienia**. Ich podstawą traktatową jest, znajdujący się we wspomnianym na początku tej części opinii Tytule X, art. 153-ci, który mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w art. 151, upoważnia Unię do wspierania i uzupełniania działań Państw Członkowskich m.in. w dziedzinie warunków pracy. Na podstawie ustępu 2b tego artykułu Parlament i Rada zostały upoważnione do przyjmowania, w drodze dyrektyw, minimalnych wymagań stopniowo wprowadzanych w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z Państw Członkowskich.

1.4. Opiniowana ustawa nie stanowi bezpośredniej transpozycji wymienionych wyżej dyrektyw o Transparencji i Platformowej, ale niewątpliwie realizuje cele określone ogólnie w art. 151 TFUE. Artykuł ten przewiduje, że dla realizacji wskazanych w nim celów nie tylko Unia, ale i państwa członkowskie mogą wprowadzać w życie odpowiednie środki, co w systemie unijnym oznacza m.in. przyjmowanie krajowych aktów normatywnych. Niewątpliwie jest przy tym tak, że ogólnie określone w art. 151 TFUE cele z zakresu unijnej polityki społecznej są skonkretyzowane w dyrektywie o Transparencji oraz Dyrektywie Platformowej w sposób zakładający ich realizację w odniesieniu do osób zatrudnionych niezależnie od tego, czy formalnie przysługuje im status ściśle rozumianego pracownika. **Do celów tych należy bowiem także walka z tzw. fikcyjnym samozatrudnieniem, któremu przeciwdziałać mają przede wszystkim narzędzia przewidziane w Dyrektywie Platformowej.** Cel ten pozostaje zatem zbieżny z celami opiniowanej regulacji. Jego realizacja za pomocą dyrektywy unijnej jest konieczna ze względu na specyfikę sektora pracy platformowej i szczególne zagrożenia dla zatrudnionych w tym sektorze, a także dla objęcia regulacją problematyki ochrony danych osobowych, co od dawna uważa się za domenę niezbędnych unormowań unijnych. Powodem wprowadzenia regulacji na szczeblu unijnym jest także duże znaczenie platform działających w skali transgranicznej, regulacja krajowa mogłaby być bowiem niewystarczająca i nie zapewniać wystarczającego poziomu konwergencji rozwiązań.

Prowadzona w tym miejscu analiza nie może się przy tym ograniczać do samej Dyrektywy Platformowej i Dyrektywy o transparencji. Musi ona także objąć ogólniejsze unormowania traktatowe – zarówno Traktatu o Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem art. 3-go, który określa cel Unii oraz Karty Praw Podstawowych, a dokładniej jej art. 15, 16 i 31. Stanowią one kontekst normatywny determinujący interpretację i stosowanie konkretnych rozwiązań przyjętych w przywołanych wyżej dyrektywach, o czym świadczą odwołania uczynione do nich w Preambułach obu dyrektyw. **Same Preambuły unijnych aktów prawnych, które zawierają ich uzasadnienie i motywy, pomimo braku ich samoistnej mocy wiążącej również wymagają starannego uwzględniania w tej analizie, jako integralna część struktury aktów prawnych, której pominięcie może prowadzić do zarzutu naruszenia prawa materialnego.** Takie podejście jest mocno zakorzenione w modelu interpretacji i stosowania prawa UE, znajdując oparcie w praktyce orzeczniczej TSUE wskazującej na zwiększoną rolę wykładni celowościowej w prawie unijnym, dla której Preambuły są istotnym wsparciem. Stąd też na gruncie tego systemu prawnego istotną rolę

odgrywają również zalecenia (wytyczne) instytucji unijnych, które jako akty tzw. *soft-law* - mimo braku mocy wiążącej - muszą być brane pod uwagę przy wykładni zarówno wiążącego prawa unijnego, jak i krajowego. (orz. TS w spr. Grimaldi C-322/88).

2) Unijny model zatrudnienia (równowaga celów socjalnych i rynkowych)

2.1. Można odnieść wrażenie, że w dyskursie publicznym coraz częściej dominuje przekonanie o potrzebie nieograniczonej ochrony osób pracujących, dominacji praw socjalnych nad interesami rynku, a w konsekwencji - o możliwości ograniczania praw przedsiębiorców wszelkimi środkami, bez względu na koszty, jakie z tego tytułu miałyby ponosić gospodarka. Wydaje się, że właśnie takiemu przekonaniu hołdowali twórcy opiniowanej ustawy, wprowadzając rozwiązania dalece wykraczające poza równowagę, która zawiera się w idei społecznej gospodarki rynkowej jako opartej na konkurencyjnych mechanizmach wolnorynkowych skorygowanych – rzecz jasna - o uwzględnienie roli państwa i celów ogólnospołecznych.

Tymczasem w systemie prawnym UE, a tym samym także państw członkowskich, wymiar społeczny zatrudnienia, w tym realizacja celów w postaci poprawy warunków pracy, nie jest oderwany od pierwiastka rynkowego, a realizacji celów społecznych nie towarzyszy wcale założenie o dopuszczalności pominięcia uwarunkowań rynkowych i wynikającej z nich potrzeby poszanowania interesów wszystkich uczestników gry rynkowej. Jest wręcz odwrotnie. Przywoływany w preambułach Dyrektywy o Transparencji oraz Dyrektywy Platformowej art. 3 TUE, do podstawowych celów Unii zalicza **działanie na rzecz trwałego rozwoju, którego podstawą ma być wzrost zrównoważony oraz właśnie społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności. Do potrzeby utrzymania tej ostatniej nawiązuje także wspomniany art. 151 TFUE. Dodatkowo preambuła (jej pkt.2) Dyrektywy Platformowej, przywołując relewantne postanowienia Karty Praw Podstawowych, jako równorzędne traktuje dwie chronione przez Kartę Praw Podstawowych wartości: w postaci poszanowania należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31) z jednej strony oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16) z drugiej strony. Wreszcie, również art. 120 TFUE, określając zasady działania państw członkowskich w zakresie polityki gospodarczej przy realizacji celów z art. 3 TUE, *expressis verbis* przyjmuje, że **Państwa****

Członkowskie i Unia działają w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów.

Idea zachowania równowagi między aspektami socjalnymi i gospodarczymi i towarzysząca jej konieczność poszanowania interesów wszystkich uczestników rynku jest więc immanentnie wpisana w model gospodarki Unii Europejskiej i jako taka musi być szanowana przez krajowych ustawodawców. Znajduje ona także odzwierciedlenie w praktyce orzeczniczej TSUE, który niejednokrotnie zmierzał do należytego wyważenia i pogodzenia praw pracowniczych z wolnością gospodarczą (zob. niżej).

Opiniowana regulacja powinna być oceniana przez pryzmat zaprezentowanych właśnie założeń modelu zatrudnienia wspieranego przez prawo UE. Niewątpliwie jest natomiast, że regulacja ta w jednym z najbardziej podstawowych aspektów funkcjonowania rynku, w miejsce typowych dla wolnego rynku i związanych z właściwymi dla niego stosunkami prywatnoprawnymi mechanizmów autonomii i swobody umów, wprowadza model władczej ingerencji państwa w relacje zatrudnienia. **Ta władcza forma przyjmująca postać aktów administracyjnych nie tylko godzi w autonomię stron relacji zatrudnienia, ale czyni to przekraczając rażąco dopuszczalne granice jej proporcjonalności.**

2.2. Zaprezentowaną wyżej tezę o równowadze między aspektem socjalnym a rynkowym w prawie UE potwierdza również odwołanie się do **Europejskiego Filaru Praw Socjalnych**, proklamowanego w 2017 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję. Jest to dokument o charakterze programowym, który określa ramy rozwoju wymiaru społecznego Unii Europejskiej, a jego realizacja wymaga dopiero działań ustawodawczych i politycznych na poziomie Unii i państw członkowskich. Determinuje on jednak konkretny kształt polityki społecznej UE oraz wpływa zarówno na tworzenie prawa, jak i jego interpretację. Stąd też zarówno Dyrektywa Platformowa, jak i Dyrektywa o Transparencji bazują na tym dokumencie i odwołują się do niego obficie, szczególnie przywołując kluczowe elementy jednego z jego trzech głównych obszarów, który poświęcono „sprawiedliwym warunkom pracy” niezależnie od rodzaju zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza zasady 5-tej, której analiza potwierdza, jak bardzo podejście do tej problematyki powinno być wyważone. **Oczekiwanie zapewnienia pracownikom prawa do sprawiedliwego i równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy jest tutaj wyraźnie równoważone koniecznością zapewnienia pracodawcom niezbędnej elastyczności - tak, by mogli sprawnie dostosowywać się do**

zachodzących w kontekście gospodarczym zmian. Przewidziano, że należy zapobiegać powstawaniu stosunków pracy prowadzących do niepewnych warunków pracy, w tym poprzez wprowadzenie zakazu nadużywania nietypowych umów o pracę, ale zarazem wprost napisano, że należy wspierać innowacyjne formy zatrudnienia, które gwarantują wysoką jakość warunków pracy, ułatwiać mobilność zawodową, a nawet zachęcać do przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że **Europejski Filar Praw Socjalnych dopuszcza i wspiera rzeczywiste formy zatrudnienia niepracowniczego, w tym samozatrudnienie, choć oczywiście nie legitymizuje zastępowania nimi stosunku pracy tam, gdzie jego cechy występują w rzeczywistości.** Hołduje jednak postulatowi elastyczności zatrudnienia w Unii Europejskiej i dopuszczenia różnorodnych, także nowych jego form. Celem jest umożliwienie obu stronom relacji zatrudnienia dostosowania zatrudnienia do ich potrzeb i zmian gospodarczych, o ile będzie się to mieściło w granicach warunków sprawiedliwych i przewidywalnych, które nie mogą być kojarzone i redukowane wyłącznie do tradycyjnego stosunku pracy w rozumieniu art. 22 § 1 KP. **Rozważania przeprowadzone w I i II części niniejszej opinii pokazują jasno, że opiniowana regulacja jest sprzeczna z takimi założeniami w zakresie, w jakim pozwala przypisać stronom danej relacji zatrudnienia nawiązanie stosunku pracy, w sytuacjach, w których jego nawiązanie nie tylko nie odpowiada woli tych stron, ale jednocześnie relacja ta nie odpowiada w rzeczywistości cechom stosunku pracy określonym w prawie krajowym (w tym w praktyce jego stosowania).** Nacisk na ten ostatni element *expressis verbis* kładzie także Dyrektywa Platformowa w jej części normatywnej. W przywołanym już art. 5 tej dyrektywy postanowiono bowiem wyraźnie, że domniemanie nawiązania stosunku pracy w obszarze pracy platformowej znajduje zastosowanie w razie ziszczenia się przesłanki tego domniemania, którą jest **stwierdzenie okoliczności faktycznych wskazujących na kierownictwo i kontrolę, zgodnie z prawem krajowym, umowami zbiorowymi lub praktyką obowiązującymi w państwach członkowskich i z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.**

2.3. Prawo UE niewątpliwie stoi na stanowisku ochrony osób zatrudnionych, dążąc jednocześnie do walki z fikcyjnym samozatrudnieniem czy innymi fikcyjnymi formami zatrudnienia niepracowniczego. Równie oczywisty jest jednak wniosek, że prawo unijne ani nie dąży do zastąpienia zatrudnienia niepracowniczego pracowniczym, w pełni akceptując i dostrzegając zasadność stosowania tego pierwszego przez rynek, ani nie dopuszcza możliwości

uznawania za stosunki pracy relacji zatrudnienia, które nie mają cech „właściwego stosunku pracy” – w tym cech „decydujących o bycie tego rodzaju stosunków w prawie krajowym” (w praktyce jego sądowego stosowania). Reprezentatywnym przykładem takich założeń jest podejście przyjęte w Dyrektywie Platformowej. Z jednej strony, w art. 1 wyartykułowano jej cel w postaci poprawy warunków pracy (a także ochronę danych osobowych) w odniesieniu do pracy za pośrednictwem platform, szczególnie poprzez wprowadzenie środków ułatwiających określanie prawidłowego statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform, podkreślając (motyw 25 i 28 Preambuły Dyrektywy Platformowej), zasadność zwalczania fikcyjnego samozatrudnienia w ramach pracy za pośrednictwem platform oraz potrzebę ułatwienia określania prawidłowego statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform i zapewnienia państwom członkowskim odpowiednich procedur umożliwiających zapobieganie i eliminowanie nieprawidłowej klasyfikacji statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform. Z drugiej jednak strony, wyraźnie i stanowczo przyjęto (motyw 27, 31, 34 i 35 Preambuły), że celem wspomnianych właśnie procedur powinno być ustalanie istnienia stosunku pracy *zdefiniowanego przez prawo krajowe*, umowy zbiorowe lub praktykę, a procedury te (wprowadzone dyrektywą domniemanie) nie powinny automatycznie prowadzić do zmiany klasyfikacji formy zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform. Prawodawca unijny doskonale zdaje sobie więc sprawę i akceptuje fakt, że stosunek między osobą wykonującą pracę za pośrednictwem platform a cyfrową platformą pracy może nie spełniać wymogów stosunku pracy zgodnie z definicją określoną przez prawo, umowy zbiorowe lub praktykę obowiązujące w danym państwie członkowskim, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, przyjmując w konsekwencji, że państwa członkowskie powinny przewidzieć możliwość wzruszenia domniemania istnienia stosunku pracy (motyw 34 Dyrektywy Platformowej).

Dyrektywa Platformowa niewątpliwie nie dąży zatem do kwalifikowania wszystkich relacji zatrudnienia jako stosunków pracy, akceptując obecność na rynku także innych form zatrudnienia, w tym samozatrudnienia, przewidując zresztą konieczność rozciągnięcia pewnych gwarancji ochronnych także na osoby świadczące pracę w innej niż stosunek pracy formie. Zgodnie bowiem z motywem 29 Preambuły, zapewnienie określenia prawidłowego statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform nie powinno uniemożliwiać poprawy warunków dla faktycznie samozatrudnionych osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform. Podobne podejście można zaobserwować w innych

obszarach regulacji unijnej. Dano mu wyraz np. w motywie 8 preambuły do Dyrektywy o Transparencji. W tym samym duchu przyjęto także zalecenie – Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (2019/C 387/01) (Dz.U.UE C z dnia 15 listopada 2019 r.), które nie pozostawia wątpliwości co do równoważnego traktowania stosunków pracy i innych form zatrudnienia (samozatrudnienia). W Preambule (motyw 8) wskazano, że dobrze zaprojektowane systemy ochrony socjalnej mogą ułatwić uczestnictwo w rynku pracy przez przyczynianie się do aktywizacji osób zmieniających pracę, podejmujących lub kończących zatrudnienie, zakładających lub zamykających przedsiębiorstwa oraz wspieranie ich powrotu do pracy i przepływu na rynku pracy. Systemy te przyczyniają się do konkurencyjności i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, gdyż wspierają inwestowanie w kapitał ludzki i mogą pomóc w przenoszeniu zasobów ludzkich do wschodzących i dynamicznych sektorów gospodarki. Dalej podkreślono, że odgrywają one również rolę automatycznych stabilizatorów poprzez wyrównywanie konsumpcji w trakcie cyklu gospodarczego. Bez wątpienia celem zalecenia nie była likwidacja samozatrudnienia, które ewidentnie traktowane jest jako równorzędna stosunkowi pracy forma zatrudnienia. Potwierdzają to zasady z części regulacyjnej tego Zalecenia. Zgodnie z nimi, państwom członkowskim zaleca się m.in. ustanowienie norm minimalnych w dziedzinie ochrony socjalnej pracowników oraz osób samozatrudnionych.

Przydatną wskazówką w tej sprawie może być komunikat Komisji z dnia 30 września 2022 r., który zawiera „Wytoczne w sprawie stosowania prawa konkurencji Unii do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników” ((2022/C 374/02) i wskazuje, że według Komisji umowy zbiorowe między osobami pracującymi na własny rachunek niezatrudniającymi pracowników a cyfrowymi platformami pracy dotyczące warunków pracy nie są objęte zakresem stosowania art. 101 TFUE. Zgodnie z pkt. 1,2 tego aktu przez osobę tego rodzaju rozumie się taką, która nie jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę ani nie pozostaje w stosunku pracy i która w celu świadczenia danych usług wykonuje pracę głównie osobiście i samodzielnie. Preambuła tego aktu (pkt. 7) nie pozostawia wątpliwości, że w systemie unijnym należy wyodrębnić taką kategorię zarówno od klasycznych pracowników, jak i od osób, które zostaną ewentualnie uznane za prowadzące działalność na własny rachunek tylko pozornie. Zgodnie z jej pkt 8-mym: „Jednocześnie niektórym osobom samozatrudnionym trudno jest wpłynąć na swoje warunki pracy. Dotyczy to w szczególności osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, które prowadzą działalność na własną rękę i utrzymują się

przede wszystkim z pracy wykonywanej osobiście. Nawet jeżeli osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników nie są w pełni zintegrowane z przedsiębiorstwem swojego zleceniodawcy w taki sam sposób jak pracownicy, niektóre z nich mogą nie być całkowicie niezależne od swojego zleceniodawcy lub mogą nie mieć wystarczającej siły przetargowej.” W wytycznych określono nawet kategorie tego rodzaju osób, a więc zwłaszcza osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników zależne ekonomicznie oraz osoby, które wykonują pracę „równolegle” z innymi pracownikami.

2.4. Z uwag sformułowanych wyżej wynika jednoznacznie, że celem prawa unijnego nie jest w żadnym wypadku eliminacja z rynku niepracowniczych form zatrudnienia przez przypisanie każdej osobie zatrudnionej statusu pracownika w ścisłym, prawnym tego słowa znaczeniu. Zarówno zatrudnienie niepracownicze, jak i samozatrudnienie są przez unijnego prawodawcę traktowane jako uzupełniające zatrudnienie pracownicze formy świadczenia pracy, wspólnie tworzące z tym ostatnim równoważne filary współczesnego rynku. Należy to wyraźnie podkreślać, gdyż lektura opiniowanej regulacji oraz sposób sformułowania kamienia milowego w KPO, w którym mowa o walce z segmentacją rynku pracy może sugerować, że chodzi w nich o likwidację wszelkich innych, niepracowniczych form zatrudnienia. Nawiązując do uwag sformułowanych we wcześniejszych częściach niniejszej opinii, gdzie stwierdzono, że za pomocą opiniowanej regulacji ustawodawca kwestionuje w istocie zasadę, zgodnie z którą świadczenie pracy (w szerokim konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia) jest dopuszczalne zarówno na podstawie stosunku pracy, jak też na podstawie umowy cywilnoprawnej, należy więc zauważyć, że czyniąc tak, ustawodawca krajowy dąży w istocie do podważenia nie tylko jednej z podstaw ustroju gospodarczego RP, ale i podstawowych zasad systemu prawno-gospodarczego Unii Europejskiej.

3) Zastosowanie unijnych zasad ogólnych i praw podstawowych w odniesieniu do opiniowanej regulacji

3.1. Przed przeprowadzeniem zasadniczej analizy opiniowanej regulacji w świetle prawa UE należy wstępnie potwierdzić obowiązek ustawodawcy krajowego zapewnienia jej zgodności z zasadami ogólnymi. **Zasady te stanowią integralną część unijnego porządku prawnego, w analizowanym w tej opinii kontekście szczególnego znaczenia spośród nich nabiera przy tym zasada proporcjonalności, a także prawa podstawowe.** W świetle orzecznictwa TSUE

należy przyjąć, że **wymóg zgodności z prawem UE nie ogranicza się do krajowych aktów prawnych, które stanowią bezpośrednią transpozycję konkretnych przepisów wyraźnie wskazanej dyrektywy i to w granicach jej minimalnej regulacji** (Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19). Wymóg ten rozciąga się także na inne uregulowania w danym zakresie, zwłaszcza te, które mogą wpłynąć na realizację celów dyrektywy czy też na zapewnienie bądź niezapewnienie efektywności danego zespołu norm prawa UE.

Podobnie jest z samą zasadą proporcjonalności. Generalnie jako zasada ogólna może ona być stosowana do kontroli aktów prawa krajowego implementujących środki unijne. Tradycyjne podejście zakładało przy tym, że jeżeli państwo przyjmuje środki prawne, które wykraczają poza standard minimalny dyrektywy, to ich przyjmowanie mieści się w zakresie suwerenności regulacyjnej (C-6/03 Deponiezweckverband Eiterköpfe, EU:C:2005:222, pkt 63), a ewentualne stwierdzenie niezgodności tych środków z prawem UE musiało się dokonywać w oparciu o powiązanie tych środków z innymi przepisami UE, jak np. uregulowania dotyczące swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym.

W aktualnym orzecznictwie akceptuje się jednak podejście, zgodnie z którym, jeżeli państwo członkowskie korzysta z przysługującej mu kompetencji do wyboru metody implementacji, a zwłaszcza korzysta z dyskrekcji w przyjmowaniu środków mających służyć realizacji celu wynikającego z dyrektywy, to sposób wykonania tej kompetencji (dobór środków prawnych oraz ich wpływ na otoczenie gospodarcze oraz zapewnienie równowagi z innymi wartościami, jak np. konkurencyjność) nie powinien pozostawać poza kontrolą unijną, w tym zwłaszcza dokonywaną z perspektywy zasady proporcjonalności (Zuckerfabrik Franken, C-77/81, EU:C:1982:70; Marthe Klensch, C-201/85 i 202/85, ECLI:EU:C:1986:439, pkt 21; The Queen, C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215; Booker C-20&64/00, ECLI:EU:C:2003:397). Nie dotyczy to oczywiście obszaru wyraźnie wyłączonego przez daną dyrektywę. **Należy też podkreślić, że w orzecznictwie stopniowo poszerzano zakres kontroli zgodności prawa krajowego z prawem UE w omawianych przypadkach. Rozszerzenie to sprowadza się do przyjęcia, że nawet jeżeli obszar regulacji ustawy krajowej nie pokrywa się w pełni z zakresem przedmiotowym dyrektywy, ale przyjęte w ustawie środki mogą znaleźć zastosowanie w tym obszarze, który dyrektywa reguluje, a zwłaszcza mieć wpływ na efektywność implementacji, kontrola zgodności ustawy krajowej z prawem UE powinna być zapewniana** (Karner C-71/02, ECLI:EU:C:2004:181, pkt 48-5).

Jako emblematyczny dla takiego podejścia należy przytoczyć wyrok w sprawie Alemo-Herron (C-426/11, ECLI:EU:C:2013:521). Jest on wart uwagi nie tylko z powodu na swojej aktualności, ale i znaczenia, jakie przedstawia w odniesieniu do sporów pracowniczych z przedsiębiorcą i ochrony wolności gospodarczej. Przed przybliżeniem jego treści trzeba przy tym dodać, że przyjęty w nim pogląd dotyczący zakresu kontroli krajowych środków pod względem zgodności z prawem UE można zaobserwować także w późniejszych rozstrzygnięciach TSUE (zob. Hein, C-385/17, ECLI:EU:C:2018:101; CCOO, C-55/18, ECLI:EU:C:2019:87).

Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie Alemo-Herron był zakres związania nowego pracodawcy, w przypadku transferu przedsiębiorstwa, zobowiązaniami, jakie przyjął na siebie poprzedni pracodawca. Nie chodziło przy tym wyłącznie o zobowiązania powstające w okresie sprzed transferu przedsiębiorstwa, ale i na przyszłość, co wiązałoby się ze związaniem nowego pracodawcy kolejnymi zmianami w warunkach zatrudnienia na korzyść pracowników; nawet takimi, które wynikałyby z układów zbiorowych pracy negocjowanych na bieżąco po transferze, bez udziału i wiedzy nowego pracodawcy, które miałyby uzyskiwać moc wiążącą na podstawie odsyłających do nich tzw. klauzul dynamicznych zaakceptowanych przez poprzedniego pracodawcę. Stosownie do standardu ochrony pracowników gwarantowanej przez właściwą dyrektywę (Dyrektywa 2001/23/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów), nowy pracodawca wstępuje w zobowiązania istniejące w momencie transferu przedsiębiorstwa, a w zakresie układów zbiorowych pracy wstąpienie na przyszłość ograniczone jest jedynie do pewnego okresu przejściowego. Taki limit nie był przewidziany w brytyjskiej ustawie wdrażającej dyrektywę, ustawa ta przewidywała bowiem związanie zobowiązaniami poprzedniego pracodawcy w sposób nieograniczony w czasie (także na przyszłość). Dodatkowo krajowa praktyka orzecznicza wiązała z klauzulami dynamicznymi konieczność podporządkowania się przez nowego pracodawcę wszelkim zmianom w układach zbiorowych pracy, także tym negocjowanym po transferze przedsiębiorstwa i zawieranych bez udziału przejmującego przedsiębiorstwo nowego pracodawcy. Specyficzny kontekst stanu faktycznego występującego w referowanej sprawie polegał na tym, że nowym pracodawcą był podmiot prywatny, sporne układy zbiorowe pracy mające mieć zastosowanie do niego na podstawie klauzul dynamicznych dotyczyły zaś sektora publicznego (z dużym wpływem państwa).

Wskazane wyżej środki krajowe w postaci ustawy i praktyki orzeczniczej, gwarantujące

intensywniejszą niż dyrektywa ochronę pracowników i z zastosowaniem nowych środków jakich ona nie przewidywała, Trybunał zdecydował się poddać pełnej kontroli zgodności z prawem unijnym. Jej efektem był wniosek o istotnym naruszeniu gwarancji praw podstawowych, do którego doszło w rezultacie wdrożenia środków krajowych. **praw podstawowych, do którego doszło w rezultacie wdrożenia środków krajowych.**

Ze względu na występujący w niej element, zbliżonej do opiniowanej regulacji, władczej ingerencji państwa w stosunki pracy, warto też przywołać inną, rozpatrywaną w **składzie Wielkiej Izby Trybunału**, sprawę. Chodzi o sprawę **AGET Iraklis (C-201/15)**, w której za niedopuszczalną ingerencję w unijne wolności gospodarcze uznano krajowe przepisy dotyczące zwolnień grupowych, a więc przepisy, które generalnie mieszczą się w zakresie unijnej harmonizacji. **Konkretny środek krajowy, który stanowił przedmiot sporu przed sądem krajowym został tutaj niewątpliwie przyjęty w imię realizacji celu dyrektywy o zwolnieniach grupowych, z pewnością można go też postrzegać jako środek służący zwiększeniu zakresu ochrony pracowników. Środek ten nie był jednak przez dyrektywę przewidziany, nie był jednak także w jej treści zakazany i jako taki stanowił przejaw korzystania przez władze krajowe z dyskrecyjnej władzy doboru rozwiązań, które uznają one za najwłaściwsze w celu transponowania dyrektywy. Co istotne z punktu widzenia niniejszej opinii, środek ten sprowadzał się do przyznania władzy publicznej kompetencji do wydania decyzji administracyjnej, której skutkiem było wstrzymanie dopuszczalności zwolnień grupowych u pracodawcy w imię ochrony rynku pracy. Środek ten, stanowiąc niewątpliwą przykładową ingerencję władczą w stosunki prywatnoprawne, został uznany za godzący m.in. w chronione przez gwarancje unijne prawo podstawowe.**

3.2. Przywołanie praw podstawowych jako wzorca kontroli wymaga odniesienia się do przepisu, którego norma przesądza o możliwości stosowania Karty Praw Podstawowych wobec Państw Członkowskich. Stosownie do art. 51 Karty Praw Podstawowych w odniesieniu do Państwa Członkowskich jest dopuszczalne, ale wyłącznie w zakresie, w jakim państwa stosują prawo Unii. Przywołany przepis niejednokrotnie stanowił przedmiot wypowiedzi nauki i orzecznictwa, a więc można mówić o ugruntowanej już wykładni dotyczącej dopuszczalności powoływania Karty wobec państw członkowskich także w takich sprawach, jak stanowiąca przedmiot niniejszej opinii. Podsumowując wspomniany dorobek

należy stwierdzić, że **autonomiczna, unijna kategoria zakresu stosowania prawa Unii nie ogranicza się - w dziedzinach podlegających harmonizacji unijnej - do samej implementacji dyrektywy, a zwłaszcza do transpozycji jej konkretnych postanowień do krajowego porządku prawnego. Kategoria ta jest relewantna prawnie i może stanowić punkt odniesienia (wzorzec kontroli) w przypadku każdego środka krajowego służącego urzeczywistnieniu rezultatu wskazanego w dyrektywie unijnej, także w postaci stanowienia przepisów uzupełniających oraz przyjmowania autonomicznych środków krajowych, które temu służą, jak chociażby zachodzi w analizowanym przypadku poprawy warunków pracy w kontekście fikcyjnego zatrudnienia.**

I tak np. w wyroku w sprawie Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19) Trybunał wskazał, że **poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych jest konieczne w sytuacji, gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii, co bywa też określane jako wystarczający związek stanu faktycznego z prawem Unii.** (Krasimir Asparuhov, C-339/10, Zb.Orz. 2010, pkt 14; z 1.3.2011 r.). Generalnie oczekuje się jednak istnienia w tym względzie powiązania określonego stopnia, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą (Paoletti i in., C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 14). Stąd uregulowanie krajowe może zostać poddane kontroli pod względem zgodności z prawami podstawowymi, jeżeli służy przede wszystkim, a nie jedynie uzupełniająco, realizacji celów objętych prawem UE i nie ma za zadanie jedynie w sposób pośredni wpływać na to prawo (Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 25; Julián Hernández i in., C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 37; **Demarchi Gino Sas**, C-177/17; **Graziano Garavaldi**, C-178/17, pkt. 18-21).

3.3. Należy z całą mocą podkreślić, że przedmiot opiniowanej regulacji spełnia wszystkie omówione wyżej wymogi uzasadniające ocenę prawa krajowego co do zgodności z prawem UE i jako taki poddaje się ocenie zgodności ze standardami wynikającymi z zasad ogólnych prawa UE, ze szczególnym uwzględnieniem praw podstawowych. Dodatkowo warto odnotować, że obecne podejście do przestrzegania tych ostatnich standardów zaczyna ewoluować w stronę traktowania ich jako kluczowych punktów odniesienia ochrony praw człowieka w Polsce we wszystkich przypadkach, a nie tylko w ściśle ujmowanych sytuacjach mieszczących się w zakresie regulacji prawa unijnego. **Karta Praw Podstawowych jako wzorzec oceny przepisów krajowych niezwiązanych bezpośrednio z**

obszarem unijnym postrzegana może być bowiem jako pewien obiektywny wzorzec kontroli uzupełniający standard konstytucyjny.

Należy ponadto odwołać się do dyspozycji normy art. 4 ust. 3 TFUE wyrażającego **zasadę lojalnej współpracy**, która m.in. nakazuje państwom członkowskim powstrzymywać się od wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Zgodnie z dyspozycją art. 151 TFUE, zarówno Unia, jak i państwa członkowskie mają wprowadzać środki służące realizacji celów unijnej polityki społecznej, w tym poprawie warunków pracy. **Jest to w rozumieniu art. 4 TFUE obszar tzw. kompetencji dzielonych Unii Europejskiej, gdzie ma ona wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich. Należy też pamiętać, że zgodnie z art. 153 ust. 4, państwa członkowskie mogą w omawianym zakresie przyjmować środki ochronne bardziej rygorystyczne niż przewidziane w dyrektywach przyjętych na podstawie tego artykułu, ale pod warunkiem, że będą one zgodne z Traktatami, zgodność ta obejmuje zaś zgodność z zasadami ogólnymi prawa UE, łącznie z prawami podstawowymi.**

Za wykonanie (zgodnie z art. 153 ust. 2 lit. b) w związku z art. 153 ust. 1 lit. b) kompetencji Unii, o której mowa w art. 151 TFUE należy z całą pewnością uznać przyjęcie dwóch wskazywanych już wyżej dyrektyw – O Transparencji oraz Platformowej. Pierwsza z nich została przyjęta w miejsce dotychczas obowiązujących przepisów, ze względu na pojawienie się na rynku pracy nowych form zatrudnienia, które potraktowano jako źródło pozbawienia zatrudnionych niezbędnej przewidywalności. Jej celem było ograniczanie niepewności co do praw i ochrony socjalnej przysługujących osobom, których dotyczą wspomniane formy zatrudnienia. Oparto się na założeniu, że osobom tym powinny również zostać przyznane pewne nowe prawa minimalne, które będą sprzyjały bezpieczeństwu i przewidywalności w stosunkach pracy, a jednocześnie przyczynią się do wzrastającej konwergencji w państwach członkowskich oraz do utrzymania zdolności adaptacyjnej rynku pracy (motyw 4 Preambuły Dyrektywy o Transparencji). Zgodnie z art. 1 Dyrektywy o Transparencji, jej celem jest poprawa warunków pracy poprzez popieranie bardziej przejrzystego i przewidywalnego zatrudnienia, któremu towarzyszyć ma równocześnie zapewnienie zdolności adaptacyjnej rynkowi pracy. Konkretnie regulacje omawianej dyrektywy koncentrują się przede wszystkim na minimalnych wymogach dotyczących informowania o zasadniczych aspektach stosunku pracy oraz warunkach pracy, mających zastosowanie do każdego pracownika tak, aby zagwarantować wszystkim pracownikom w Unii odpowiedni stopień przejrzystości i przewidywalności co do ich warunków pracy, a jednocześnie utrzymać rozsądną elastyczność niestandardowych form

zatrudnienia, zachowując przez to wynikające z nich korzyści dla pracowników i pracodawców (motyw 6 Preambuły). Dyrektywa o Transparencji przewiduje zarazem, iż zgodnie z zasadami ustanowionymi w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, należy popierać przejście do bezpieczniejszych form zatrudnienia, jeśli pracodawcy mają możliwość zaoferowania pracownikom objętym niestandardowymi formami zatrudnienia przejście na zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy lub na umowę na czas nieokreślony (motyw 36 Preambuły 36).

Jednym z celów, który postawił sobie prawodawca unijny w omawianej dyrektywie stało się objęcie ochroną także osób, które nie mogą korzystać ze statusu tradycyjnego pracownika, mimo że wykonywana przez nich praca spełnia warunki charakterystyczne dla stosunku pracy wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Wskazano, że jest to spowodowane nadużywaniem przez pracodawcę innych form pracy fałszywie rejestrowanej, często powiązanym z pracą nierejestrowaną - czy to na szczeblu krajowym, czy w sytuacjach transgranicznych – ze szczególnym uwzględnieniem statusu osoby samozatrudnionej (motyw 8 Preambuły).

Jest to niewątpliwie cel, który stawia sobie również opiniowana regulacja nowelizująca ustawę o PIP. Należy więc przyjąć, że cel ten jest realizowany przez polskiego ustawodawcę w zakresie działania prawa unijnego, w ramach którego problematyka ochrony pracowników w odniesieniu do poprawy warunków pracy jest już od dawna przedmiotem regulacji unijnej. Na obecnym etapie jej rozwoju regulacja unijna obejmuje zresztą także bardziej szczegółowy aspekt omawianej ochrony, jakim jest określanie prawidłowego statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę oraz poprawę przejrzystości w odniesieniu do pracy. Jest to zagadnienie zaadresowane w opiniowanej regulacji nowelizującej ustawę o PIP. Trudno byłoby więc nie zgodzić się z wnioskiem, że opiniowana regulacja operuje w obszarze regulacji prawa unijnego.

Co prawda Dyrektywa o Transparencji sama nie uregulowała jeszcze konkretnych środków służących poprawie warunków pracy polegającej na przeciwdziałaniu powyższym nadużyciom, nie przewidywała tym bardziej narzędzia służącego określania rodzaju zatrudnienia (stwierdzania istnienia stosunku pracy), tak jak to czyni opiniowana regulacja. W treści dyrektywy wskazano jednak na potrzebę wzrastającej konwergencji i tworzenia wspólnych wymogów w tym unijnym obszarze. W tym właśnie celu wprowadzono w dyrektywie zasadę, iż to właśnie fakty świadczące o rzeczywistym wykonywaniu pracy, a nie sposób, w jaki strony opisują łączący je stosunek prawny należy brać pod uwagę przy określaniu rodzaju (formy) zatrudnienia. **Dyrektywa o Transparencji wspomina też o możliwych środkach zapobiegania wspomnianym wyżej**

nadużyciom, wymieniając jako potencjalny skuteczny środek prawny, możliwy jednak do zastosowania w szczególnym, wąskim zakresie niektórych rodzajów zatrudnienia, konstrukcję wzruszalnego domniemania istnienia umowy o pracę (motyw 5 Preambuły). Konstrukcja tego rodzaju domniemania została natomiast przewidziana w Dyrektywie Platformowej. Jej wprowadzenie służy realizacji określonego w art. 1-szym Dyrektywy Platformowej tego samego celu, który przyjmuje także Dyrektywa o Transparencji. Celem tym jest poprawa warunków pracy. Obie dyrektywy łączy też ta sama podstawa traktatowa (art. 153 ust. 1 lit. b) TFUE). Wprowadzenie konstrukcji domniemania stało się możliwe właśnie dlatego, że ten obszar został już zharmonizowany przez unijnego ustawodawcę, który oparł się na modelu działania zgodnym z traktatowym postulatem realizacji polityki społecznej. W zakresie, w jakim koordynacja musiała być najbardziej zaawansowana, a więc w odniesieniu do poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform – jako sektorze zatrudnienia o największym poziomie zagrożenia i działania w wymiarze transgranicznym w wielu krajach UE – ustawodawca unijny postanowił przy tym przyjąć wspólne środki w dyrektywie.

Dyrektywa Platformowa staranie wyjaśnia, jakie zagrożenia dla warunków zatrudnienia i pracy jako takiej może nieść cyfryzacja oraz jak wielkie wyzwania niesie gospodarka platform, wymagając z tego powodu szczególnej zharmonizowanej reakcji ponadnarodowej. Jasno wskazuje ona także, że to właśnie w sektorze platformowym problem z prawidłową kwalifikacją zatrudnienia jest wyjątkowo nabrzmiały (motywy 4,6 i 14 Preambuły Dyrektywy Platformowej). W pozostałych (poza pracą platformową) sektorach rynku pracy, rola Unii w zakresie konkretnych środków ochrony (określania rodzaju zatrudnienia) powinna, zgodnie z art. 153 TFUE, być już jedynie wspierająca i uzupełniająca, koncertując się na wprowadzaniu na poziomie ponadnarodowym wymagań minimalnych. Stwierdzenie to odnosi się w pełni do przyjętej ostatnio w polskim porządku prawnym regulacji będącej przedmiotem oceny w niniejszej opinii. Za pośrednictwem tej regulacji polski ustawodawca niewątpliwie przyjmuje bowiem środki służące celowi skonkretyzowanemu w dyrektywie o Transparencji, pozostając tym samym w obszarze regulacji prawna UE.

3.4. Podsumowując dotychczasowe uwagi, można opisać występujący na poziomie unijnym stan prawny w kluczowym dla opiniowanej regulacji obszarze w następujący sposób. **Objęty unijną polityką społeczną i jej kompetencjami regulacyjnymi obszar zatrudnienia i**

ochrony zatrudnionych przez poprawę warunków pracy należy uznać za obszar prawa UE. Jako taki rządzi się on jako całość pewnymi wspólnymi zasadami i celami. Jedynie w pewnym zakresie (w odniesieniu do pracy platformowej jako charakterystycznej dla określonego sektora gospodarki) został on zaś zharmonizowany w drodze dyrektywy przewidującej ochronę warunków pracy w postaci narzędzia pozwalającego na określanie rodzaju (formy) zatrudnienia. **Trudno byłoby jednak przyjąć założenie, że tylko w jednym z sektorów gospodarki objętych unijną polityką społeczną i jej kompetencjami regulacyjnymi (a więc objętych prawem UE) miałyby obowiązywać unijne standardy ochrony praw podstawowych oraz mechanizm kontroli działania państwa zapewniany przez zasadę proporcjonalności.** O ile w zakresie doboru konkretnych środków służących określeniu formy zatrudnienia (stwierdzania stosunku pracy) - poza szczególnym kontekstem pracy platformowej, za którego zharmonizowaniem przemawiają argumenty przedstawione wyżej, swoboda regulacji omawianego obszaru polityki społecznej może być pozostawiona na poziomie krajowym, o tyle nie ma żadnego uzasadnienia, aby uczestnicy rynku, a więc zarówno przedsiębiorcy, jak i zatrudnieni, mogli korzystać z fundamentów unijnej ochrony tylko w zakresie zharmonizowanym (wtedy, gdy ich aktywność ekonomiczna ma miejsce w związku z działalnością platform), wszyscy inni uczestnicy rynku mieliby zaś pozostawać zaś poza zakresem takiej ochrony. **Ocenie pod względem standardów takiej ochrony podlega zatem także opiniowana regulacja. Już w tym miejscu należy przy tym zastrzec, że opiniowana regulacja budzi poważne wątpliwości nie tylko z punktu widzenia ryzyka naruszenia wolności gospodarczej i interesów gospodarczych zatrudniających, lecz także naruszenia wolności wyboru i interesów zatrudnionych, których realizacja jest istotnym przedmiotem uwagi unijnego systemu. Wbrew dość powszechnemu przekonaniu, opiniowana regulacja - choć deklaratywnie ma służyć ochronie zatrudnionych - rzeczywiście niekoniecznie cel taki bowiem osiąga.**

3.5. Na zakończenie tej części analizy należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt powiązania opiniowanej regulacji z prawem unijnym. Otóż **opiniowana regulacja stanowi realizację zobowiązania, jakie przyjęła na siebie Rzeczpospolita Polska wobec Unii Europejskiej w ramach KPO (Krajowy plan odbudowy i zwiększenia odporności).** Należy przypomnieć, że w art. 175 akapit 3 TFUE upoważniono Unię do podejmowania działań szczególnych, poza zwykłymi funduszami, w celu rozwijania i prowadzenia działań służących wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zgodnie z zasadami

określonymi w art. 174 TFUE. Na tej podstawie, ale i w duchu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, zgodnie z art. 120 i 121 TFEU, przyjęto **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności**. Instrument ten nie działa w oparciu o klasyczny budżet UE. Bazuje on na środkach finansowych pożyczonych przez Komisję na rynkach finansowych. Środki te przeznaczone są na sfinansowanie realizacji reform i związanych z nimi inwestycji publicznych w państwach członkowskich w celu wyeliminowania negatywnych skutków kryzysu związanego z COVID-19 w Unii. Tytułowa odporność jest rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 5 Rozporządzenia jako zdolność do stawienia czoła wstrząsom gospodarczym, społecznym i środowiskowym lub utrzymującym się zmianom strukturalnym w sposób sprawiedliwy, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. W tym celu wyodrębniono w art. 3 sześć filarów, które - zgodnie z tzw. celami ogólnymi Rozporządzenia - **mają się przyczyniać m.in. do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych**. Wśród nich, zgodnie z art. 3, mieści się: inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, **miejsca pracy**, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi MŚP.

Celem szczegółowym Rozporządzenia, zgodnie z jego art. 4 ust. 2, jest zapewnienie wsparcia finansowego państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. **Same „kamienie milowe” i „wartości docelowe” zdefiniowano w art. 2 pkt 4 Rozporządzenia jako „mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy”**. Natomiast plany odbudowy nie doczekały się definicji, choć rozporządzenie Rady określiło wymogi wobec ich treści, gdyż jest to główny mechanizm realizacji instrumentu proklamowanego Rozporządzeniem i punkt odniesienia jego harmonogramu. KPO stanowi dokument o charakterze planistycznym, określający reformy i inwestycje oraz mierzący ich realizację kamieni milowych i wartości docelowych, składany przez państwo w celu uzyskania wsparcia. **KPO jest zatem punktem wyjścia w procedurze zmierzającej do uzyskania finansowania, a realizacja wskazanego powyżej celu szczegółowego ma odbywać się w ścisłej i przejrzystej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi, co w analizowanym kontekście opiniowanej regulacji nie jest pozbawione znaczenia**. Gdy KPO zostanie przez Komisję oceniony pozytywnie, może ona złożyć do Rady wnioski o

zatwierdzenie w drodze decyzji wykonawczej oceny planu odbudowy i zwiększenia odporności. Tak się też stało w przypadku Polski po przedstawieniu KPO w maju 2021 r. Pierwsza wersja **decyzji wykonawczej została zatwierdzona w czerwcu 2022 r²⁴¹**. W jej strukturze należy wyodrębnić Preambułę, która zawiera ocenę Planu, tekst zasadniczy, który zatwierdza ocenę oraz określa wkład finansowy i wsparcie w formie pożyczki oraz - kluczowy dla przedmiotu niniejszej opinii - Załącznik będący systematyką kamieni milowych. Dla dopełnienia obrazu należy jeszcze dodać, że omówiona decyzja wykonawcza stanowiła następnie podstawę do **zawarcia przez Komisję z Polską stosownej umowy – ta stanowi, zgodnie z art. 23 ust. 1 Rozporządzenia, indywidualne zobowiązanie prawne w rozumieniu rozporządzenia finansowego.**

Z KPO wynika m.in. zobowiązanie do przyjęcia określonych przepisów prawnych, zobowiązanie to wykonane zostało w drodze przyjęcia regulacji będącej przedmiotem niniejszej opinii. Zobowiązanie takie zostało umieszczone w ramach Komponentu A (Odporność i konkurencyjność gospodarki) i Podkomponentu A4 (Zwiększenie dopasowania strukturalnego, efektywności i odporności kryzysowej rynku pracy), obejmującego m.in. reformy strukturalne instytucji rynku pracy (A4.1). Częścią tego podkomponentu w punkcie A4.7 stał się cel w postaci ograniczenia segmentacji rynku pracy. W pierwotnej wersji decyzji wykonawczej Rady z 2022 roku cel ten zamierzano realizować w sposób opisany następująco:

- A) *Nadrzędnym celem reformy jest ograniczenie segmentacji rynku pracy i zwiększenie zabezpieczeń społecznych określonych pracowników. W tym celu wszystkie cywilnoprawne umowy o pracę będą podlegały składkom na ubezpieczenie społeczne z wyjątkiem umów zlecenia zawartych z uczniami szkół średnich oraz studentami w wieku do 26 lat.*
- B) *Reforma zostanie zrealizowana w drodze aktów prawnych, w których zapewni się, aby zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych podlegało składkom na ubezpieczenie społeczne: świadczeniom emerytalnym, rencie inwalidzkiej, świadczeniom z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej, świadczeniom chorobowym. Ponadto znosi się zasadę, zgodnie z którą w przypadku umów*

²⁴¹ Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski; Bruksela, dnia 1.6.2022; COM(2022) 268 final; 2022/0181(NLE)

cywilnoprawnych składki na ubezpieczenie społeczne są płacone na podstawie minimalnego wynagrodzenia.

Tak opisanemu celowi odpowiadała też treść konkretnego kamienia milowego o numerze A71G. Rozwiązanie przytoczone wyżej było z pewnością bliższe spełnienia wymogów zasady proporcjonalności niż obecny, opiniowany stan prawny. Wskutek kolejnych zmian decyzji wykonawczej jej ostateczna, obecnie obowiązująca wersja²⁴² przyjęła treść, która stanowiła podstawę dla przyjęcia opiniowanej regulacji. W myśl założeń decyzji wykonawczej w jej obecnej wersji, cel A4.7 w postaci ograniczenia segmentacji rynku pracy realizowany jest w zupełnie inny sposób. Realizowany on jest przede wszystkim przez wzmocnienie roli kontrolnej Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy. Polega ono na wprowadzeniu aktu ustawodawczego upoważniającego PIP do wydawania decyzji administracyjnych przekształcających umowy cywilnoprawne w umowę o pracę i na podjęciu szeregu działań mających na celu zwiększenie zdolności działania PIP. Obecnie stosowny kamień milowy (A71G) określony został więc mianem reformy Państwowej Inspekcji Pracy, a za wskaźnik jakościowy dla niego przyjęto przepis w akcie ustawodawczym. Towarzyszący takim modyfikacjom opis kamienia milowego i wartości docelowej przyjął następującą postać:

*Wejście w życie aktu ustawodawczego, w którym przewiduje się: 1) **nadanie Państwowej Inspekcji Pracy uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych zamieniających umowy cywilnoprawne zawarte na warunkach określonych w Kodeksie pracy w umowy o pracę**; 2) umożliwienie wymiany danych między Państwową Inspekcją Pracy, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Krajową Administracją Skarbową (KAS) do celów inspekcji pracy; 3) wprowadzenie możliwości przeprowadzania przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli zdalnych; 4) nałożenie na Państwową Inspekcję Pracy obowiązku przygotowywania rocznych i długoterminowych planów działania dotyczących ukierunkowanych kontroli w oparciu o analizę ryzyka; 5) co najmniej podwojenie maksymalnej kwoty kar pieniężnych, jakie Państwowa Inspekcja Pracy może nakładać w postępowaniach mandatowych.*

²⁴² Co do aktualnej treści decyzji zob.: Bruksela, dnia 20.5.2026 r. COM(2026) 258 final 2026/0132 (NLE), a w szczególności załącznik (Bruksela, 2 czerwca 2026 r. (OR. en) 9521/26 ADD 1 ECOFIN 643 UEM 178 FIN 722 ECB EIB Od: Do: Sekretariat Generalny Rady Delegacje Dotyczy: ZAŁĄCZNIK do DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski

W podsumowaniu analizy znaczenia prawnego okoliczności, że opiniowana regulacja stanowi przedmiot realizacji KPO należy stwierdzić, że zobowiązania wynikające z przedstawionych w tym punkcie aktów stanowią szczególny rodzaj zobowiązań, których niedopełnienie z perspektywy państwa skutkuje przede wszystkim skutkami finansowymi na gruncie Rozporządzenia. Nie może ono natomiast stanowić podstawy prawnej do dochodzenia od tego państwa roszczeń przez podmioty prywatne zainteresowane wykonaniem określonych elementów planu, np. w postaci przyjęcia określonych rozwiązań prawnych albo przyznaniem określonych uprawnień. Należy jednak uznać, że **realizacja przez państwo kamieni milowych i to w obszarze, w którym Unii przysługują kompetencje regulacyjne wykonane przez UE, jak ma to miejsce w obszarze, którego dotyczy opiniowana regulacja (zob. na ten temat cz. III pkt. 3.1 - 3.3 niniejszej opinii), powinna być także rozpatrywana jako działanie państwa w zakresie prawa unijnego. Tym samym, ustanawianie i stosowanie środków krajowych, które służą realizacji KPO powinno się odbywać z poszanowaniem zasad ogólnych prawa UE, w tym praw podstawowych. Argumentem mającym uzasadnić brak takiej kontroli nie może zarazem być to, że państwo jedynie realizuje zobowiązanie unijne. Nie może nim być także powołanie się na samą treść kamienia milowego, jeśli pierwotnym źródłem zagrożenia dla przestrzegania zasad ogólnych prawa UE jest już sama jego treść, a nie sposób jego realizacji.** To ostatnie spostrzeżenie ma istotne znaczenie, jako że budzący wątpliwości, obecny w opiniowanej regulacji instrument w postaci decyzji administracyjnej narzucającej stosunki pracy, jest przewidziany w samym kamieniu milowym. Okoliczność taka nie wyłącza oceny przepisów realizujących kamień milowy pod względem zgodności z prawem UE. Nie wynika to jedynie z faktu, że w rzeczywistości to państwo jest pomysłodawcą większości rozwiązań realizujących KPO, a Komisja jedynie aprobuje albo kwestionuje te rozwiązania. Kamień milowy jako zobowiązanie zawarte w decyzji wykonawczej Rady tym bardziej takiej kontroli musi podlegać - tak, jak ma to miejsce w przypadku każdego przepisu prawa unijnego.

4) Ocena opiniowanej regulacji w świetle zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej

4.1. Przyjęty w opiniowanej regulacji model kształtowania stosunków między stronami relacji zatrudnienia należy poddać ocenie w świetle poszanowania zasad ogólnych prawa unijnego ze szczególnym uwzględnieniem zasady proporcjonalności oraz zasady skutecznej ochrony prawnej. Ocena z tej perspektywy wymaga uwzględnienia celu, jaki stawia sobie prawo unijne w tym zakresie, a więc - ogólnie - ochrony pracowników w zakresie poprawy warunków pracy, a szczególnie - zwalczania form zatrudnienia sztucznie zastępujących klasyczny stosunek pracy. Punktem odniesienia tej oceny należy też uczynić postulaty wynikające z dyrektyw regulujących badany obszar regulacji, zwłaszcza w odniesieniu do pewności i przewidywalności.

a/ zasada proporcjonalności

4.2. W pierwszej kolejności należy odnieść się do **standardów proporcjonalności** regulacji. Swoboda pozostawiona państwom członkowskim w odniesieniu do realizacji celów unijnych i tworzenia przepisów krajowych w zakresie zastosowania prawa unijnego nie jest nieograniczona i podlega kontroli instytucji unijnych. Przepisy te muszą być oczywiście skuteczne dla osiągnięcia zakładanych celów unijnych, jednocześnie nie mogą jednak przekraczać dopuszczalnych prawem unijnym granic (von Colson, C-14/83, EU:C:1984:153; Komisja przeciwko Belgii, C-102/79, Zb. Orz. 1980 01473, Nb 44). W analizowanym w tej opinii obszarze regulacji unijnej oznacza to, że - **disponując pewnym marginesem uznania co do doboru środków ochrony pracowników i ich intensywności - władze krajowe muszą respektować także unijny standard proporcjonalności**. Do tego właśnie standardu odwoływać się będzie TSUE w toku kontroli prowadzonej w ramach procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 267 TFUE czy w ramach rozpoznawania skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258-260 TFUE).

Bez prowadzenia rozważań systemowych, dla uproszczenia uzasadnionego charakterem formułowanej tutaj wypowiedzi, można przyjąć, że co do zasady kryteria oceny proporcjonalności stosowane w orzecznictwie TSUE nie odbiegają znacząco od tych przyjętych w orzecznictwie polskiego TK. Te zaś zostały poddane szczegółowej analizie w

poprzedniej części niniejszej Opinii. Przenosząc wspomniane kryteria na grunt analizy prowadzonej w tym miejscu, należy przyjąć, że **wprowadzając autonomiczne środki krajowe nastawione na wzmacnianie poziomu ochrony pracowników wobec standardu uregulowania unijnego, ustawodawca krajowy musi zapewnić, by takie środki krajowe spełniały wymóg odpowiedniości i konieczności**. Jeżeli istnieje wybór pomiędzy różnymi środkami krajowymi, które mogą zrealizować przedmiotowy cel, należy sięgać po takie, które okażą się najmniej obciążające dla funkcjonowania rynku i wszystkich jego uczestników - tak, by negatywne konsekwencje, z jakimi będą się oni musieli zmierzyć nie okazały się nieproporcjonalne do oczekiwanych korzyści (Fedesa i inne, C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, s.13; Crispoltoni inni, C-133/93, C-300/93 i C-362/93, ECLI:EU:C:1994:364, s. 41). Im bardziej rygorystyczny środek wprowadza się na poziomie krajowym, tym większa odpowiedzialność ustawodawcy krajowego za upewnienie się, czy nie byłoby możliwe osiągnięcie zakładanego celu za pomocą środków mniej dotkliwych. Potencjalnie mniej dotkliwe środki prawne odrzucić można tylko wtedy, gdy nie ulega żadnej wątpliwości, że nie są one w stanie osiągnąć założonych celów, czyli – w analizowanym w tym miejscu przypadku - równie efektywnie chronić interesy pracowników.

W przypadku opiniowanej regulacji, ustawodawca krajowy, wprowadzając ją, zobowiązany był więc zważyć konkurujące ze sobą wartości i interesy – swobodnego funkcjonowania rynku z jednej strony oraz ochrony osób zatrudnionych z drugiej, a następnie zobligowany był zapewnić ich równowagę (por. Pall, C-238/89, Zb. Orz. 1990 I-04827, Nb 22; Dansk Denkavit, 29/87, Zb. Orz. 1988 02965, Nb 16 i n.). Nie może ulegać wątpliwości, że ustawodawca krajowy nie wykazał się wymaganą starannością ani co do wyważania dóbr, ani w odniesieniu do samego doboru środków. Przewidziany w opiniowanej regulacji środek prawny w postaci arbitralnej ingerencji w drodze władczego rozstrzygnięcia administracyjnego w stosunki prywatnoprawne, i to nawet wbrew woli samych zatrudnionych, przekracza granice racjonalnego wyboru. **Jak słusznie dostrzeżono w poprzednich częściach niniejszej opinii, ustawodawca krajowy nie zadał sobie trudu wykazania braku skuteczności środków mniej dotkliwych, czego nie może zastąpić sama, niespecjalnie zresztą uzasadniona, konstatacja projektodawcy o niskiej skuteczności i tak rozległych już uprawnień inspektorów pracy w postaci: wydawania poleceń, nakładania grzywnien czy wnoszenia powództw do sądu pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy w miejsce zawartej umowy.**

Z pewnością, jak przyznano w samym uzasadnieniu opiniowanej regulacji, stosowanie przyjętego w niej narzędzia władczej ingerencji za pomocą decyzji administracyjnej będzie mniej obciążające („mniej czasochłonne” jak wyraźnie zauważono) **dla samych inspektorów PIP** od stosowania alternatywnych środków prawnych. Z całą pewnością nie będzie ono natomiast mniej obciążające dla uczestników rynku. Jednak to interes tych pierwszych, choć nie powinien być w ogóle brany pod uwagę w procesie wyważania wartości na potrzeby oceny proporcjonalności, zdominował, jak się wydaje, wybór polskiego ustawodawcy. Dostarczone w uzasadnieniu projektu dane wskazujące na niewielki, a do tego spadający, odsetek kwestionowanych dotąd umów przez samych inspektorów pracy w oparciu o ich własną kompetencję i rozeznanie sugerowałby raczej, że dostępne już środki działają skutecznie i pełnią także funkcję prewencyjną, a więc nie było potrzeby ich zastępowania bardziej rygorystycznymi. **Trudno nie zadać pytania, jakimi przesłankami będą się kierowali przy wydawaniu decyzji ci sami inspektorzy kontrolujący ten sam rynek i te same stosunki zatrudnienia, skoro mają dochodzić do odmiennych rozstrzygnięć.**

Krytyczna ocena doboru środków przyjętych przez polskiego ustawodawcę z perspektywy unijnej jest tym bardziej uzasadniona, że na gruncie unijnym dysponujemy wzorcem przeciwdziałania ewentualnym nadużyciom rynkowym. Można założyć, że to właśnie na poziomie unijnym, po dokonaniu wymaganego starannego wyważenia i analizie skutków, unijny ustawodawca sięgnął po środek, który może zwiększać skuteczność ochrony zatrudnionych w odniesieniu do statusu zatrudnienia i warunków wykonywania pracy, bez jednoczesnego przekraczania granic wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności. **Takiego właśnie wzorca, który może stanowić adekwatny punkt odniesienia, dostarcza przyjęta na poziomie unijnym Dyrektywa Platformowa.** Jak zauważono wyżej, dyrektywa ta uzasadniona jest specyfiką sektora pracy platformowej, w którym ryzyko fikcyjnego samozatrudnienia czy innych form fikcyjnego zatrudnienia służących obejściu umowy o pracę jest szczególnie wysokie i wymaga zdecydowanej reakcji. Wprowadzone Dyrektywą Platformową środki ochrony zatrudnionych zmierzające do określenia poprawnego rodzaju zatrudnienia są więc proporcjonalnie rygorystyczne i ograniczające z perspektywy rynku. Z uwagi na specyfikę sektora platformowego uzasadniającą potrzebę szczególnie intensywnej ochrony osób w nim zatrudnionych, **przyjęte w Dyrektywie Platformowej środki tej ochrony należy uznać za wyznaczające maksymalny standard ingerencji w prywatnoprawne relacje zatrudnienia kształtowane przez strony korzystające ze swoich wolności w sferze ekonomicznej.**

Należy przypomnieć, że w relacji z platformami wpływ zatrudnionych na możliwość kształtowania własnej sytuacji prawnej jest zredukowany ze względu na sam techniczny sposób ich funkcjonowania, a przytłaczająca większość osób pracujących za ich pośrednictwem (ponad 90%) jest klasyfikowana jako samozatrudnieni. Stopień presji wywieranej na osoby zatrudnione, zautomatyzowane zarządzanie personelem, a także trudności z uzyskaniem dostępu do informacji potrzebnych do ustalenia przed właściwym organem rzeczywistego charakteru ich stosunku umownego i wynikających z niego praw osłabia istotnie sytuację tych osób, ograniczając znacznie ich pozycję negocjacyjną. Problem ten dostrzeżono już na kilka lat przed przyjęciem Dyrektywy Platformowej, analizując skuteczność działania Dyrektywy o Transparencji. W stosownym komunikacie Komisji Europejskiej dostrzeżono istnienie **potrzeby większej jasności w odniesieniu do statusu zatrudnienia osób pracujących za pośrednictwem cyfrowych platform pracy**. Jak zauważono, dotychczas wydano ponad 100 orzeczeń sądowych i 15 decyzji administracyjnych dotyczących statusu zatrudnienia osób pracujących za pośrednictwem cyfrowych platform pracy. Podkreślono też, że w większości przypadków w orzeczeniach potwierdzono, że osoby zatrudnione zostały błędnie sklasyfikowane jako osoby samozatrudnione i że w rzeczywistości należy je uznać za pracowników²⁴³. Wskazano też, że choć wyzwania te nie dotyczą jedynie pracy za pośrednictwem platform, w gospodarce platform są one szczególnie dotkliwe i naglące i dlatego wymagają szczególnej reakcji. Przyjęcie Dyrektywy Platformowej miało stanowić środek zaradczy dla tego typu zjawiska, gwarantujący zrównoważony sposób kształtowania rozwoju pracy, dzięki wdrożeniu środków ułatwiających określanie prawidłowego statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform, a w konsekwencji - pozwalających zwalczać fikcyjne samozatrudnienie (motyw 14, 25 i 27 Preambuły).

Dlatego w art. 4 ust. 1 Dyrektywy Platformowej uznano i usankcjonowano fakt, że władze krajowe **powinny dysponować odpowiednimi i skutecznymi procedurami umożliwiającymi zapobieganie i eliminowanie nieprawidłowej klasyfikacji statusu zatrudnienia oraz weryfikowanie i zapewnianie jego prawidłowego określania - tak, aby móc ustalić istnienie stosunku pracy w celu zapewnienia osobom zatrudnionym korzystanie w pełni z tych samych praw w dziedzinie zatrudnienia, co pracownicy w ścisłym tego słowa**

²⁴³ Bruksela, dnia 9.12.2021 r. COM(2021) 761 final Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów Lepsze warunki pracy na rzecz silniejszej Europy socjalnej: pełne wykorzystanie korzyści płynących z cyfryzacji dla przyszłości pracy

znaczeniu. W tych ramach zgodnie z art. 4 ust. 2 Dyrektywy Platformowej zdecydowano się przyznać pierwszeństwo okolicznościom faktycznym, związanym z rzeczywistym wykonywaniem pracy, w tym ze stosowaniem zautomatyzowanych systemów monitorujących lub zautomatyzowanych systemów decyzyjnych w ramach organizacji pracy za pośrednictwem platform, niezależnie od tego, w jaki sposób stosunek ten jest nazywany w porozumieniach umownych, które mogły zostać uzgodnione między zainteresowanymi stronami. Jednocześnie jednak wspomniane już domniemanie stosunku pracy przyjęte w dyrektywie bazuje na przesłance okoliczności wskazujących na istnienie rzeczywiście między stronami relacji zatrudnienia stosunku pracy ocenianej według prawa krajowego i praktyki krajowej. To obecność (uprawdopodobnienie) występowania normatywnych cech stosunku pracy określonych w prawie krajowym (praktyce orzeczniczej), takich jak kierownictwo i kontrola pracodawcy, aktualizuje zatem zastosowanie przewidzianego w Dyrektywie Platformowej domniemania istnienia stosunku pracy. Natomiast unijny ustawodawca zakwalifikował to rozwiązanie, jako znaczeni przyczyniające się do poprawy warunków życia i pracy pracowników platform, co należy odczytywać w duchu zasady proporcjonalności jako środek wystarczająco skuteczny (motyw 30 Preambuły). **W tym aspekcie regulacja dyrektywy jest dużo mniej restrykcyjna i w dużo mniejszym stopniu godzi w swobodę wyboru prawnej formy zatrudnienia oraz autonomię woli stron zatrudnienia niż czynią to rozwiązania przewidziane przez polskiego ustawodawcę w opiniowanej regulacji.**

Zgodnie z art. 5 ust. 2 Dyrektywy Platformowej, państwa zostały zobowiązane do ustanowienia skutecznego **wzruszalnego domniemania prawnego stosunku pracy, które stanowić ma ułatwienie proceduralne działające wyłącznie na korzyść osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform, państwa członkowskie zapewnić mają przy tym, by domniemanie prawne nie skutkowało zwiększeniem obciążenia wymogami osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform w postępowaniach mających na celu określenie ich prawidłowego statusu zatrudnienia.** Rozważania przeprowadzone w cz. I i II niniejszej opinii pokazują dobitnie, że także w tym zakresie opiniowana regulacja wywołuje zupełnie inne skutki niż te zakładane w Dyrektywie Platformowej. **W świetle rozwiązania krajowego OIP nie tylko może stwierdzić decyzją administracyjną istnienie stosunku pracy z pominięciem cech normatywnych stosunku pracy (kierownictwa i kontroli pracodawcy) i wykreować, a właściwie narzucić, taki stosunek, tam, gdzie rzeczywiście on nie występuje, ale też wyeliminowanie takiego rozstrzygnięcia w procedurze odwoławczej przed sądem jest dla pracownika niemającego woli**

pozostawania w stosunku pracy znacznie utrudnione – z uwagi na swoistą zmianę ciężaru dowodu w zakresie wykazywania braku cech stosunku pracy (zob. cz. III pkt. 3.2. niniejszej opinii) czy brak możliwości zawarcia ugody z domniemanym pracodawcą bez akceptacji ze strony PIP.

Przyjęte w Dyrektywie Platformowej rozwiązanie zdecydowanie spełnia wymóg proporcjonalności. Z jednej strony **spełniania bowiem standard skuteczności i osiąga zakładany cel ochrony zatrudnionych**, z drugiej nie sięga jednak do środków tak dotkliwych, jak stało się to w polskim porządku prawnym w przypadku opiniowanej regulacji, która - co ważne nie odnosi się przecież do szczególnie wrażliwego z punktu widzenia ochrony zatrudnionych sektora (jakim jest praca platformowa), ale do całego rynku pracy. Dyrektywa prawidłowo wyważa wartości w postaci ochrony zatrudnionych z jednej strony oraz swobód rynkowych z drugiej. Przewiduje ona domniemanie stosunku pracy, które jest stosowalne tylko w przypadku okoliczności świadczących o istnieniu stosunku pracy (obecności nadzoru i kontroli pracodawcy jako normatywnych cech stosunku pracy identyfikowanych w prawie i praktyce krajowej). Domniemanie to jest przy tym wzruszalne, stanowiąc jedynie ułatwienie procesowe - zdejmując z osoby zatrudnionej ciężar dowodu istnienia stosunku pracy, a jednocześnie pozostawiając pracodawcy, a także samemu pracownikowi swobodę wykazania, że stosunek taki nie występuje (zob. motyw 31 Preambuły). Konstrukcja prawna zastosowana przez prawodawcę unijnego nie prowadzi do automatycznej zmiany klasyfikacji osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform i automatycznego uznania ich za pracowników w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Rozwiązanie przyjęte w Dyrektywie Platformowej ma niewątpliwie na celu (motyw 35 Preambuły) **zapewnienie pewności i przejrzystości sytuacji prawnej stron relacji zatrudnienia. Jest to cel, który zarówno w Dyrektywie Platformowej, jak i Dyrektywie o Transparencji stanowi stale przewijający się postulat adresowany do każdego z przyjmowanych tam rozwiązań.** Taki też cel - przejrzystego i przewidywalnego zatrudnienia, które jednak równocześnie zapewni zdolność adaptacyjną rynku pracy - określa art. 1 tej drugiej Dyrektywy. Konieczność zapobiegania powstawaniu stosunków pracy prowadzących do niepewności warunków pracy wywiedziono także z treści zasady nr 5 Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. Należy zauważyć, że Dyrektywa Platformowa, w kontekście omówionego wyżej domniemania stosunku pracy wyraźnie odnosi postulat przejrzystości zatrudnienia do wszystkich zaangażowanych w relację zatrudnienia stron, a nie tylko jednej z nich (motyw 35 Preambuły). **Warto to podkreślić, zauważając jednocześnie, że rozwiązania przejęte w**

opiniowanej regulacji krajowej nie tylko w ogóle nie uwzględniają interesów zatrudniających, lecz okazują się pozbawiać poczucia pewności i przewidywalności również samych zatrudnionych. Ci ostatni mogą być bowiem konfrontowani z przypadkami niespodziewanego dla nich uznawania ich za pracowników. Może się tak dzieć dlatego, że jak słusznie dowiedziono w poprzednich częściach niniejszej opinii, stosunek pracy wykreowany przez OIP może zostać stwierdzony w okolicznościach, w których sąd nie ustaliłby istnienia stosunku pracy. Stosunek pracy określony decyzją OIP może także nie odpowiadać treści, jaką nadałby mu sąd powszechny, gdyby przyszło mu orzekać w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy. **Powyższe uzasadnia zresztą podejrzenie, że jedną z intencji ustawodawcy przy wprowadzaniu opiniowanej regulacji było w istocie przełamanie orzecznictwa sądowego i stworzenie procedury umożliwiającej kreowanie stosunków pracy w przypadkach, w których sądy akceptowałyby kwalifikację danej relacji zatrudnienia jako stosunku cywilnoprawnego. To dodatkowo oznacza, że nawet strona korzystająca z profesjonalnej pomocy prawnej może nie być w stanie ustalić swojej sytuacji prawnej ani zaplanować w sposób przewidywalny swojej aktywności na rynku pracy.** Faktyczne skutki stosowania opiniowanej regulacji powodują więc, że także sami zatrudnieni muszą liczyć się z tym, że - często wbrew ich woli i niezgodnie z osobistymi planami zawodowymi, a nawet mimo braku podstaw faktycznych dla stwierdzenia istnienia stosunku pracy - zostaną nagle uznani za pracowników ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi, np. w sferze prawnopodatkowej (zob. cz. II pkt. 2.3.2 niniejszej opinii).

Jednocześnie jednak wspomniane już domniemanie stosunku pracy przyjęte w dyrektywie bazuje na przesłance okoliczności wskazujących na istnienie rzeczywiście między stronami relacji zatrudnienia stosunku pracy ocenianej według prawa krajowego i praktyki krajowej. To obecność (uprawdopodobnienie) występowania normatywnych cech stosunku pracy określonych w prawie krajowym (praktyce orzeczniczej), takich jak kierownictwo i kontrola pracodawcy, aktualizuje zatem zastosowanie przewidzianego w Dyrektywie Platformowej domniemania istnienia stosunku pracy. Natomiast unijny ustawodawca zakwalifikował to rozwiązanie, jako znaczeni przyczyniające się do poprawy warunków życia i pracy pracowników platform, co należy odczytywać w duchu zasady proporcjonalności jako środek wystarczająco skuteczny. (motyw 30 Preambuły).

Rozwiązania tego rodzaju absolutnie nie da się pogodzić z podstawowymi celami unijnego prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem Dyrektywy o Transparencji i Dyrektywy Platformowej – zamiast dążyć do poprawy warunków pracy w sposób

obiektywny PIP może je – w myśl opiniowanej regulacji - właściwie dowolnie „poprawiać”, określając arbitralnie obowiązki pracownika oraz jego wynagrodzenie w sposób niezgodny z rzeczywistością i zamierzeniami samego zainteresowanego, godząc tym samym wprost w jego interesy.

4.3. Należy zatem stwierdzić, że o ile w przypadku modelu przyjętego przez unijnego ustawodawcę, to same strony samodzielnie i z własnej woli kształtują swoją sytuację prawną, faktycznym skutkiem opiniowanej regulacji jest zaś, jak zauważono w poprzednich częściach niniejszej opinii, to, że to państwo za pośrednictwem aparatu władzy wykonawczej może stosunek pracy wykreować i narzucać podmiotom relacji zatrudnienia. Faktycznym rezultatem stosowania opiniowanej regulacji może więc być nie tylko korygowanie nierówności pomiędzy stronami relacji zatrudnienia, ale generowanie zupełnie nowej nierówności, w ramach której obie te strony tej relacji stają się zakładnikami arbitralnej woli państwa.

4.4. Na zakończenie tych rozważań należy jeszcze skonfrontować się z jednym argumentem, jaki towarzyszy przyjmowaniu w Polsce tak rygorystycznych rozwiązań istotnie ingerujących w swobodę układania sobie stosunków przez uczestników rynku pracy. Zastąpienie mechanizmów prywatnoprawnych władczym rozstrzygnięciem inspektora pracy miało być niezbędne ze względu na przypadki wykorzystywania swojej pozycji przez pracodawców narzucających osobom rzeczywiście świadczącym pracę inne formy stosunków z naruszeniem Kodeksu Pracy. Jednakże tego rodzaju uzasadnienie zmian prawnych jest trudne do pogodzenia z zasadą proporcjonalności, co Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdzał także w sprawach polskich. W bardzo interesującym wyroku w sprawie Polbud-Wykonawstwo (C-106/16; EU:C:2017:804, pkt. 60-64) należało zmierzyć się z argumentacją, iż istotne utrudnienia w przenoszeniu spółek zagranicę w ramach UE, jakie napotykały krajowe podmioty, były uzasadnione celem w postaci zwalczania praktyk stanowiących nadużycie. Trybunał nie pozostawił jednak wątpliwości, iż jest to nieproporcjonalne jako następstwo przyjęcia ogólnego domniemania istnienia nadużycia ze strony uczestników rynku, na wypadek którego należy bardzo daleko ingerować w swobodę działania absolutnie wszystkich przedsiębiorców.

Warto w tym kontekście zacytować także wyrok w sprawie Komisja Europejska przeciwko Węgrom (C235/17, EU:C:2019:432), gdzie przedmiotem oceny było krajowe

ograniczanie prawa podstawowego, a więc sytuacja, która ma miejsce także w opiniowanym przypadku.

112. W tym względzie należy przypomnieć, że w odniesieniu do zwalczania praktyk mających na celu obejście prawa krajowego Trybunał uznał już, że środek ograniczający podstawową swobodę może w danym przypadku być usprawiedliwiony, jeżeli dotyczy on zwalczania całkowicie sztucznych struktur, których celem jest uniknięcie stosowania przepisów prawa krajowego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C52/16 i C113/16, EU:C:2018:157, pkt 114

114 Po drugie, uzasadnienie takie jak wskazane w pkt 112 niniejszego wyroku, jest zgodnie z orzecnictwem dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ono konkretnie sztucznych struktur, których celem jest uniknięcie stosowania danego ustawodawstwa krajowego. Wyklucza to w szczególności jakiekolwiek ustanowienie ogólnego domniemania praktyk stanowiących nadużycie, które wystarczyłoby do uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C52/16 i C113/16, EU:C:2018:157, pkt 115, 116 i przytoczone tam orzecznictwo). 120 Można było zatem przewidzieć inne środki, w mniejszym stopniu naruszające swobodny przepływ kapitału, takie jak sankcje lub szczególne powództwa o ustalenie nieważności przez sąd krajowy w celu zwalczania ewentualnego stwierdzonego obejścia obowiązującego prawa

krajowego, pod warunkiem że spełniałyby inne wymogi wynikające z prawa Unii (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C52/16 i C113/16, EU:C:2018:157, pkt 122). 121 W tym względzie nie można przyjąć argumentacji Węgier opartej na

względach natury budżetowej i na względach ekonomii wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecnictwem względy o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie. Podobnie jest w przypadku względów natury czysto administracyjnej (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C52/16 i C113/16, EU:C:2018:157, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

b/ zasada skutecznej ochrony prawnej

4.5. Opiniowaną regulację należy poddać ocenie pod względem standardu skutecznej ochrony prawnej, który stanowi zasadę wyrażoną w art. 19 TUE. Zasada ta zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony w dziedzinach objętych prawem Unii, a więc także w zakresie objętym opiniowaną Ustawą. Co prawda w Traktatach omawiana zasada znalazła się stosunkowo późno, bo dopiero w następstwie zmian wprowadzonych przez Traktat Lizboński w 2009 r., jej stosowanie przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawach kontroli sposobu zapewniania efektywności prawu wspólnotowemu, a następnie unijnemu w krajowych porządkach prawnych ma jednak bardzo długą tradycję. Zasada ta obrosła zatem bogatym orzecnictwem, w którym wypracowano bardzo konkretne kryteria jej stosowania.

Standard skutecznej ochrony prawnej pierwotnie kojarzono głównie z kontrolowaniem i ewentualnymi ograniczeniami tzw. autonomii proceduralnej państwa, zgodnie z którą prawo wspólnotowe ma charakter głównie materialny, a kwestie takie, jak ustrój władz czy zasady wynikające z regulacji procedur (kodeksów postępowania) pozostają domeną krajowych porządków prawnych. Według tej optyki stosowanie standardu skutecznej ochrony prawnej koncentrowało się na krajowych przepisach proceduralnych będących środkiem prawnym służącym dochodzeniu roszczeń mających oparcie w prawie wspólnotowym (np. roszczenie o zwrotu opłat granicznych pobranych z naruszeniem zasad swobodnego przepływu na wspólnym rynku). Zastosowanie omawianej zasady stopniowo zaczęto jednak rozszerzać na wszelkie tzw. warunki dochodzenia roszczeń ujmowane jako środki zapewniające ochronę praw wynikających z prawa wspólnotowego. Takie podejście pozwoliło objąć kontrolą zgodności ze standardem skutecznej ochrony prawnej materialnych terminów przedawnienia czy wymogów skutecznej realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej skarbu państwa. W omawianym w tym miejscu, początkowym okresie stosowania standardu skutecznej ochrony prawnej wypracowano **konstrukcję tzw. skuteczności Rewe** (Rewe, C-33/76, EU:C:1976:188). Zakłada ona, że pozostawiona państwom członkowskim swoboda określania właściwych przepisów, sądów czy warunków proceduralnych mających na celu zapewnienie ochrony praw wynikających z prawa wspólnotowego ograniczona jest przez konieczność spełnienia przez te elementy dwóch podstawowych kryteriów wypracowanych i często przywoływanych przez TSUE.

Pierwsze ze wspomnianych kryteriów (**kryterium równoważności**) sprowadza się do wymogu, by warunki dochodzenia roszczeń wspólnotowych (unijnych) nie były mniej korzystne niż ma to miejsce w przypadku analogicznych roszczeń dochodzonych na podstawie prawa wewnętrznego, a jednocześnie by (w duchu poszanowania wymogu **rzeczywistej skuteczności**) nie powodowały one, że ochrona prawna będzie praktycznie niemożliwa albo nadmiernie utrudniona. Ograny państwa, działając w obszarze prawa unijnego, muszą mieć więc na uwadze obowiązek zapewnienia jego pełnej skuteczności zarówno w tzw. sytuacjach subiektywnych (wtedy, gdy jednostka odchodzi ochrony praw podmiotowych gwarantowanych prawem UE), jak i obiektywnych (gdy chodzi o wdrażanie prawa unijnego i realizację jego polityk). Kryteria te stosowane są jako miernik oceny (i uzasadnienie dla ewentualnego kwestionowania) krajowych przepisów pod kątem ich zdolności do pełnienia funkcji instrumentu realizacji prawa UE w sposób zapewniający rzeczywistą i pełną realizację celów prawa UE w porządkach prawnych państw członkowskich oraz jako instrumentu zapewniającego rzeczywistą i pełną ochronę praw jednostek wywodzoną z prawa UE (Scott SA i Kimberly C-210/09, EU:C:2010:294; van der Weerd, 222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318). Tak ujmowany standard skutecznej ochrony prawnej stał się źródłem kluczowych obowiązków nakładanych na organy krajowe, które mogą być na jej podstawie kontrolowane w odniesieniu do wszystkich możliwych aspektów postępowania (postępowania dowodowego, terminów, prekluzji), ale także szerzej – w zakresie rodzaju organów (administracyjne v. sądowe), którym procedura przypisuje rolę rozstrzygania sporów, dopuszczalności odwołań, terminów procesowych czy możliwości obrony (Bozzetti, 179/84, EU:C:1985:306, pkt 17).

Zgodnie z tzw. **proceduralną regułą rozsądku** ukształtowaną m.in. w sprawie C-312/93 (Peterbroeck), wymaga się natomiast dużej staranności w ocenie regulacji i rozpatrywania danego przepisu w całym kontekście systemu proceduralnego państwa w celu ustalenia, w jakim stopniu może on przysłużyć się albo, wręcz odwrotnie, nadmiernie utrudnić lub praktycznie uniemożliwić zapewnieniu pewności prawa czy rzetelnego procesu (CAJASUR, C-35/22, EU:C:2023:569, pkt. 25). Wszystkie tego rodzaju obowiązki są adresowane w największym stopniu do sądów krajowych, bo to na nich spoczywa główna odpowiedzialność za skuteczną ochronę, ale na nich się nie kończy rozciągając określone zobowiązania na pozostałe organy państwa. Omawiana zasada upoważnia więc sądy do pominięcia przepisów krajowych, których zastosowanie nie pozwoliłoby na jej respektowanie, w skrajnym przypadku stanowi zaś podstawę dla dopuszczalności wykreowania skutecznego

środka prawnego, którego nie zapewnił ustawodawca (Ministero, C-119/05, EU:C:2007:434). W pierwszej kolejności nakłada ona jednak na państwa obowiązek wyznaczenia takich właściwych organów, kompetencji i procedur, które pozwalają na zapewnienie skutecznej ochrony praw wynikających z prawa UE w praktyce (Kobler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt.47, IMpact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt. 44 i 45; Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, pkt. 48; Alassini i in., C-217/08 do 320/08, EU:C:2009:160, pkt. 47; Agrokonsultking, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt. 35, Imprea, C-213/13, EU:C:2014:2067, p. 54).

Zanim problematyka stricte sądowa zostanie rozwinięta, już w tym miejscu należy stwierdzić, że **model postępowania inspektora pracy przyjęty w opiniowanych przepisach nie spełnia podstawowych standardów skutecznej ochrony prawnej** nie tylko wobec zatrudniających przedsiębiorstw, lecz nawet wobec zatrudnionych, których ochronie przepisy te miały służyć. W modelu tym środki ochrony praw obu kategorii podmiotów zostają przez organ władczy istotnie ograniczone a nawet wyeliminowane. Na etapie postępowania toczącego się przed OIP przed wydaniem decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy strony relacji zatrudnienia nie mogą domagać się skutecznie respektowania swojej woli gwarantowanej przez swobodę umów, uwzględnienia wolności wykonywania zawodu w wybranej przez siebie formie ani respektowania wolności działalności gospodarczej. Co do standardów proceduralnych - organ kierując się swoją wizją stosunku łączącego strony oraz w oparciu o jednostronnie poczynione przez siebie ustalenia i interpretację faktów, dokonuje ostatecznie arbitralnego rozstrzygnięcia. Strony, którym nie przysługuje status procesowy strony w rozumieniu KPA, nie dysponują przy tym środkami wpływu na te ustalenia. Podstaw i skutków tego rozstrzygnięcia strony nie mogą zwalczać w trybie gwarantowanym w klasycznej procedurze administracyjnej czy postępowaniu sądowoadministracyjnym, co powoduje, że ewentualne naruszenia zasad postępowania w toku procedury prowadzącej do wydania decyzji OIP nie są co do zasady kontrolowane w ramach procedury odwoławczej. **Orzecznictwo TSUE sprzeciwia się zaś przyznawaniu organom władzy wykonawczej kompetencji do stwierdzania danego stanu czy spełniania określonych przesłanek warunkujących nabycie lub utratę uprawnień przez podmiot prywatny w sposób, który w praktyce nie może być skutecznie kontrolowany przez sąd** (Johnston, 222/84, ECLI:EU:C:1986:20).

Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem i dostępu do bezstronnego sądu zostało z czasem usankcjonowane jako prawo podstawowe w art. 47 Karty Praw

Podstawowych – ewidentnie z inspiracji prawa do rzetelnego procesu i skutecznego środka prawnego określonych w art. 6 i 13 EKPC, choć niekoniecznie z ograniczeniami wynikającymi z treści tego pierwszego przepisu, a więc bez ograniczenia dopraw i obowiązków o charakterze cywilnym. W kontekście przedmiotu niniejszej opinii szczególne znaczenie ma z kolei art. 52 ust. 3 EKPC, zgodnie z którym w zakresie, w jakim Karta Praw Podstawowych określa prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, znaczenie i zakres tych prawa są takie same, jak praw przyznanych przez Konwencję, choć jednocześnie nie stanowi to przeszkody, aby prawo Unii przyznawało uprawnionemu szerszą ochronę. Wykładnia art. 47 Karty Praw Podstawowych wymaga więc sięgania do dorobku orzeczniczego wypracowanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Dla TSUE dorobek ten stanowi zatem stały i aktywnie wykorzystywany punkt odniesienia określający standard minimalny ochrony. Uzasadnia to odesłanie do poczynionych w poprzedniej części niniejszej opinii uwag dotyczących naruszeń praw człowieka w procesie stanowienia opiniowanej regulacji. Uwagi te można w pełni odnieść do kontekstu unijnego, potwierdzając, że wskazane w poprzedniej części opinii naruszenia – z uwagi na objęcie przedmiotu opiniowanej regulacji zakresem prawa unijnego - stanowią jednocześnie naruszenie art. 47 Karty Praw Podstawowych i jako takie mogłyby być przedmiotem orzekania przez TSUE. W tym miejscu należy jeszcze tylko dodać, że także Dyrektywa o Transparencji postuluje w Preambule (motyw 40) zapewnienie pracownikom dostępu do skutecznego i bezstronnego rozstrzygania sporów, np. w sądzie cywilnym lub w sądzie pracy, oraz prawo do dochodzenia roszczeń, co tym bardziej potwierdza konieczność odwoływania się do wskazanych wyżej gwarancji.

Podsumowując dorobek orzecniczy TSUE w omawianej materii należy przywołać relewantne w analizowanym kontekście konkluzje, które potwierdzają, że - od strony procesowej - wprowadzona opiniowaną ustawą nowelizacja procedury cywilnej, regulująca postępowanie z odwołania od decyzji OIP stwierdzającej istnienie stosunku pracy, przekroczyła dopuszczalne granice. **Nie daje się ona pogodzić z nakazem skutecznej oraz pełnej kontroli sądowej, którą sądy powinny sprawować nad działaniami organów administracji i wszelkich ciał należących do władzy wykonawczej** (Cross, C-303/22, EU:C:2023:652, pkt. 43; Ligue, C-333/22, EU:C:2023:874, pkt. 66-67; El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960). W tym względzie sąd musi mieć nieograniczoną jurysdykcję co do oceny sprawy – zarówno w zakresie prawa, jak i ustaleń faktycznych, co ma duże znaczenie dla oceny decyzji administracyjnych. Za sprzeczne z prawem unijnym uznaje się więc wszelkie przepisy krajowe, które powodują ograniczenie skuteczności praw UE przez ograniczenie kognicji sądu

i związanie ustaleniami organu administracji publicznej albo w inny sposób pozbawiają go kompetencji do takiej skutecznej kontroli (Johnston, 222/84, ECLI:EU:C:1986:20).

Standard unijny wymaga zapewnienia prawa do skutecznego środka zaskarżenia spełniającego wymogi art. 47 Karty Praw Podstawowych każdemu, czyje prawa zostały naruszone zaskarżoną decyzją, w celu poddana takiej decyzji kontroli zgodności z prawem unijnym na drodze postępowania sądowego (Unectef, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442, pkt. 14; Vlassopoulou, C-340/89, Zb.Orz. 1991, pkt. 22; C-73/16) Dotyczy to zwłaszcza ochrony przed arbitralnymi lub nieproporcjonalnymi ingerencjami władzy publicznej w sferę prywatnej działalności (Berlioż, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, pkt. 51). Dlatego w tym kontekście aktualizują się wszystkie konkretne gwarancje rzetelnego i sprawiedliwego procesu (Baustahlgewebe, C-185/95, ECLI:EU:C:1998:608, pkt. 20 i 21; Królestwo Niderlandów, C-174/98 P i C-189/98, ECLI:EU:C:2000:1, pkt. 17; Dieter, C-7/98). Warto na zakończenie tej części przywołać ponownie wskazaną powyżej **proceduralną regułę rozsądku**, która nakazuje konkretne rozwiązania widzieć w szerszym kontekście pozostałych, aby ustalić, na ile skuteczna może być ochrona sądowa realizowana przez badane przepisy. **Uwzględnienie ustaleń dokonanych w poprzedniej części niniejszej opinii i zestawienie wszystkich ograniczeń procesowych, jakim w świetle opiniowanej regulacji podlegają strony pragnące odwołać się od decyzji OIP każe uznać, że regulacja ta nie zapewnia kontroli sądowej wymaganej przez art. 47 KPP, czyniąc realizację gwarancji rzetelnego procesu fasadową i iluzoryczną.**

Z całą pewnością jest tak, że niektóre ograniczenia proceduralne przewidziane w opiniowanej regulacji, badane w szerszym kontekście innych przepisów, względnie równoważone skutecznym środkiem domagania się odstąpienia od ich stosowania, nie stanowią zagrożenia dla gwarancji wynikających z art. 47 Karty Praw Podstawowych. Są jednak wśród nich takie, których zestawienie prowadzi do wniosku o naruszeniu tych gwarancji. Wniosek taki jest aktualny zwłaszcza w odniesieniu do ograniczeń dowodowych narzuconych w specyficznym postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji OIP zestawionych z praktyczną niemożnością ustosunkowania się przez strony relacji zatrudnienia do stanowiska organu wobec wniesionego odwołania i z możliwością wyłączenia rozpoznania sprawy z odwołania od decyzji OIP na rozprawie. Elementy te analizowane łącznie prowadzą do wniosku o poważnym naruszeniu prawa unijnego przez opiniowaną regulację. Niezależnie od jego kontekstu normatywnego za stanowiące samo w sobie tego rodzaju naruszenie należy też uznać rozwiązanie, polegające na przyznaniu kompetencji okręgowego inspektora pracy do

doprowadzenia do zakończenia postępowania sądowego bez rozstrzygnięcia co do istoty sprawy wbrew woli stron i pozbawiając sam sąd możliwości dalszego prowadzenia postępowania czy też praktycznego pozbawienia strony możliwości kontynuacji wszczętego samodzielnie procesu z powództwa o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy, bo te stanowią samoistnie ewidentne przejawy takiego wyłączenia.

5) Ocena opiniowanej regulacji w świetle praw podstawowych

5.1. Należy przypomnieć, że postanowienia Karty Praw Podstawowych dotyczące praw socjalnych i ekonomicznych zostały przywołane preambule Dyrektywy Platformowej. Odwołuje się ona do art. 31 gwarantującego należyte i sprawiedliwe warunki pracy, przez co rozumie się w szczególności prawo każdego pracownika do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność. Na postanowienie to powołano się także w Dyrektywie o Transparencji. Można zatem uznać, że regulacje obu wskazanych właśnie dyrektyw stanowią konkretyzację prawa do należytych i sprawiedliwych warunków pracy i rozwijają ogólne postanowienia Karty Praw Podstawowych w jego zakresie. Wniosek ten nie powinien budzić wątpliwości, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozumienie pojęcia warunków pracy rozciąga się także na rozwiązania prawne określające całokształt sytuacji prawnej pracownika, łącznie z wzajemnymi zobowiązaniami stron stosunku pracy wynikającymi z umowy o pracę.

Równocześnie w Dyrektywie Platformowej powołano **art. 16 Karty, będący źródłem wolności prowadzenia działalności gospodarczej**. Jest tak dlatego, że rozwiązania przyjęte we wspomnianej dyrektywie ograniczają korzystanie z tego rodzaju wolności - realizacja przez dyrektywę prawa z art. 31 Karty Praw Podstawowych, pozostaje więc w swego rodzaju konflikcie czy napięciu z realizacją prawa z art. 16 Karty. Podobne napięcie występuje w przypadku opiniowanej regulacji. **Z uwagi na skalę ingerencji w autonomię jednostek, jaka wynika z przyjętych w tej regulacji rozwiązań, stanowi ona potencjalne zagrożenie dla wolności proklamowanej w art. 16 Karty Praw Podstawowych.** W świetle ustaleń poczynionych we wcześniejszych częściach niniejszej opinii nie może budzić wątpliwości, że - inaczej niż Dyrektywa Platformowa - opiniowana regulacja godzi przy tym także w interesy osoby zatrudnionej. **Z tego powodu należy dalszą analizę prawną uzupełnić o odwołanie się do gwarancji wynikających z art. 15 Karty Prawa Podstawowych. Te ostatnie określa**

się jako wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy. W ustępie 1-szym art. 15 skonkretyzowano je jako prawo każdego do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.

5.2. Art. 15, 16 oraz, dotyczący ochrony własności, art. 17 Karty Praw Podstawowych stanowią łącznie fundament tzw. Konstytucji Gospodarczej UE, co jest oczywiście pojęciem prawniczym, nie prawnym, ale dobrze pokazuje ich znaczenie dla funkcjonowania unijnego rynku oraz wynikające z tego obowiązki państw członkowskich. Dla przedmiotu niniejszej opinii szczególne znaczenie mają art. 15 i 16. Art. 15 sankcjonuje najbardziej podstawową wolność ekonomiczną, z której wywodzi się **prawo do swobodnego wykonywania różnorodnych komercyjnych aktywności w obrocie gospodarczym** (wyr. TS: z 14.5.1974 r., C-4/73, pkt 14; z 10.7.2003 r., C-20/00 i C-64/00, *Booker Aquaculture i Hydro Seafood przeciwko The Scottish Ministers*, ECLI:EU:C:2003:397, pkt 67, 68; z 14.12.2004 r., C-210/03, *Swedish Match przeciwko Secretary of State for Health*, ECLI:EU:C:2004:802, pkt 72; wyr. TS z 16.11.2011 r., C-548/09, *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2011:735). Jej szczególnym celem jest zwiększenie zakresu osobistej autonomii i samorealizacji osoby fizycznej, co odróżnia ją od wolności działalności gospodarczej (opinia rzecznika generalnego *M. Bobeka* z 21.3.2017 r., C-190/16, *Werner Fries przeciwko Lufthansa CityLine GmbH*, ECLI:EU:C:2017:225, pkt 66).

Ma ona gwarantować **swobodę wyboru zawodu, podejmowania i wykonywania go, w tym m.in. nawiązania stosunku zatrudnienia, ale nie tylko w formie umowy o pracę**. Obejmuje ona wolność złożenia oświadczenia woli o zamiarze lub braku zamiaru wykonywania zawodu, jak również **swobodę wyboru rodzaju i formy prawnej jego wykonywania, który wykracza poza tradycyjnie rozumiany stosunek pracy i obejmuje również wykonywanie zawodu w innej formie, takiej jak umowy o świadczenie usług względnie samodzielnie - w postaci samozatrudnienia, a więc o różnych stopniach podporządkowania drugiej stronie**. Integralnym elementem tej wolności jest oczywiście także prawo do wyboru zarówno pracodawcy jak i zleceniodawcy. Każda z tych form jest przy tym równorzędna, a zakres podmiotowy omawianej normy gwarancyjnej obejmuje w takim samym stopniu osoby wykonujące zawód samodzielnie, jak i niesamodzielnie. Różnice w tym zakresie nie wpływają zatem na poziom ochrony, jaką zapewnia Karta Praw Podstawowych. **Jej art. 15 nie przyznaje żadnej z form wykonywania zawodu (form świadczenia pracy) preferencji i nie jest oparty na założeniu, że realizacja wolności gwarantowanej w tym**

przepisie w formie klasycznego stosunku pracy powinna podlegać szczególnej, intensywniejszej ochronie. Jest wręcz odwrotnie. Wszelkie próby (szczególnie w postaci nakazów administracyjnych) wymuszania wykonywania aktywności zawodowej w tej ostatniej formie, zwłaszcza wbrew jednoznacznie wyrażonej przez beneficjenta omawianej wolności woli wykonywania zawodu w innej wybranej formie, stanowią ograniczenie wolności z art. 15, które może być kwalifikowane jako naruszenie prawa podstawowego.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na konstrukcję samego art. 15 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, szczególnie na tle następnego art. 16. Ten ostatni zakłada, że realizacja wolności działalności gospodarczej powinna być zgodna zarówno z prawem Unii jak i ustawodawstwami i praktykami krajowymi, co daje państwom członkowskim pewien margines swobody w określaniu jej form i nakładaniu ograniczeń (wyr. TS z 22.1.2013 r., C-283/11, *Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk*, ECLI:EU:C:2013:28, pkt 46). W przypadku art. 15 Karty Praw Podstawowych i proklamowanej w nim wolności brak jest tego rodzaju zastrzeżeń, a więc wolność ta ma bezwarunkowy charakter, a wszelkie formy ingerencji publicznej w jej realizację podlegać powinny rygorystycznej kontroli, znacznie bardziej intensywniej niż ma to miejsce w przypadku ograniczania wolności gospodarczej (opinia rzecznika generalnego *M. Bobka* z 16.3.2016 r., C-134/15, *Lidl GmbH & Co. KG przeciwko Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:169, pkt 25).

Zważywszy na to, że jak w przypadku wszystkich wolności ekonomicznych duży nacisk kładzie się na ich interpretację w świetle ich społecznej funkcji, ewentualne ograniczenia należy uznać za uzasadnione w zakresie, w jakim następowałyby w obszarze uzyskania prawa do wykonywania określonego zawodu oraz wyznaczenia sposobów i metod jego wykonywania (*Metronome Musik GmbH przeciwko Music Point Hokamp GmbH*; wyr. TS z 28.4.1998 r., C-200/96, ECLI:EU:C:1998:172, pkt 21). **Z całą pewnością niedopuszczalne jest natomiast ingerowanie w omawianą tutaj swobodę wyboru zawodu poprzez ograniczanie możliwości wyboru wykonywania zawodu w charakterze pracownika bądź samodzielnego usługodawcy czy samozatrudnionego.** W świetle omawianych gwarancji, każdy powinien móc liczyć na ochronną rolę państwa, którego zadaniem jest także zapewnienie warunków dla nieskrępowanej realizacji praw podstawowych, przy podejmowaniu takiej aktywności ekonomicznej, którą uzna za najbardziej właściwą dla siebie. Wprowadzona opiniowaną regulacją władcza ingerencja organów państwa w swobodę wyboru sposobu wykonywania własnej aktywności ekonomicznej przez jednostki

oznacza, że państwo nie tylko nie stwarza wspomnianych wyżej warunków, ale dodatkowo narzuca arbitralnie jednostkom stosunek pracy, prezentując tym samym paternalistyczną postawę i uzurpując sobie prawo do określania, co jest dobre dla jednostki. **Takie podejście stanowi z całą pewnością daleko idące ograniczenie prawa chronionego przez art. 15 Karty Praw Podstawowych, podważając wywiedziony z niej zakaz przyznawania preferencji jednej z form zatrudnienia.**

Na podstawie art. 16 Karty Praw Podstawowych uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Przepis ten formułuje wprawdzie gwarancję tej wolności odwołując się do prawa Unii oraz ustawodawstw i praktyk krajowych, ale orzecznictwo od dawna uznaje, że jest on podstawą prawa podmiotowego, a nie jedynie zasady. Jako prawo podmiotowe może ono być samodzielnie dochodzone i nie jest zależne od ewentualnych gwarancji udzielonych przez legislację państwa (*Sky Österreich*, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28). Sformułowanie art. 16 z całą pewnością pozostawia natomiast unijnemu i krajowemu ustawodawcy większy, niż ma to miejsce w przypadku art. 15, margines swobody regulacyjnej w określaniu warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Inaczej niż art. 15, art. 16 Karty Praw Podstawowych jest adresowany do każdego przedsiębiorcy – zarówno osób fizycznych prowadzących samodzielną działalność, jak i podmiotów zbiorowych, takich jak spółki czy inne osoby prawne (wyr. TS z 27.9.2017 r., C-73/16, *Peter Puškár przeciwko Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky i Kriminálny úrad finančnej správy*, ECLI:EU:C:2017:725, pkt 114; opinia rzecznika generalnego *Trstenjak* z 24.11.2010 r., C-316/09, pkt 83-84).

Art. 16 Karty obejmuje swą treścią prawo, którego przedmiotem jest wolność w rozumieniu zespołu uprawnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które pozwalają dysponować swobodnie, w granicach odpowiedzialności za własne działania, należącymi do danego podmiotu zasobami gospodarczymi, technicznymi i finansowymi (wyr. TS z 27.3.2014 r., C-314/12, *UPC Telekabel Wien GmbH przeciwko Constantin Film Verleih GmbH i Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH*, ECLI:EU:C:2014:192, pkt 49; z 30.6.2016 r., C-134/15, *Lidl GmbH & Co. KG przeciwko Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:498, pkt 27). **Rolą omawianej normy jest zapewnianie instrumentów ochrony przed ingerencją polegającą w szczególności na wykładni lub stosowaniu przepisów krajowych w sposób naruszający wolność działalności gospodarczej w sporach z udziałem organów państwa członkowskiego.** Taki „defensywny” sposób powoływania tej normy jest szczególnie częsty w praktyce (zob. np. wyr. z 20.12.2017 r., C-277/16). **W orzecznictwie TSUE znajduje ona**

także często zastosowanie jako swoista przeciwwaga dla innych praw podstawowych, także socjalnych, pozwalając tym samym na wytyczanie granic dla stosowania innych postanowień Karty Praw Podstawowych (wyr. TS z 16.2.2012 r., C-360/10, *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) przeciwko Netlog NV*, ECLI:EU:C:2012:85, pkt 45 i 470).

Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, które zgodnie z jej art. 52 ust. 7 maja być należycie uwzględniane przez sądy usystematyzowały trzy główne obszary uprawnień wynikających z normy art. 16. Należą do nich: **wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej** (w rozumieniu przyjętym w wyr. TS z 14.5.1974 r., C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1974:51, pkt 14 oraz z 27.9.1979 r., C-230/78, *SpA Eridania - Zuccherifici nazionali i SpA Societa italiana per l'industria degli zuccheri przeciwko Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato i SpA Zuccherifici meridionali*, ECLI:EU:C:1979:216, pkt 20 i 31); **swoboda zawierania umów** (w rozumieniu wyroków TS z 16.1.1979 r., C-151/78, *Sukkerfabriken Nykobing Limiteret przeciwko Ministere de l'agriculture*, ECLI:EU:C:1979:4, pkt 20 oraz z 5.10.1999 r., CC-240/97 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1999:479, pkt 99) oraz **wolność konkurencji**.

Aktualność tego katalogu była potwierdzana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości już po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego (wyr. TS z 30.6.2016 r., CC-134/15 pkt 28; z 22.1.2013 r., CC-283/11 *Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk*, ECLI:EU:C:2013:28, pkt 42; z 17.10.2013 r., CC-101/12 *Herbert Schaible przeciwko Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2013:661, pkt 25; wyr. TS z 4.5.2016 r., CC-477/14 *Pillbox 38 (UK) Limited, działająca pod firmą Totally Wicked, przeciwko Secretary of State for Health*, ECLI:EU:C:2016:324, pkt 155; wyr. TS z 21.12.2016 r., C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) przeciwko Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, ECLI:EU:C:2016:972, pkt 67). Jednakże, poza tego rodzaju wyliczeniem, Karta Praw Podstawowych nie dostarcza żadnej konkretyzacji omawianej w tym miejscu wolności, a orzecznictwo Trybunału poprzestaje zwykle na ogólnikowym odwołaniu się do niej jako do prawa podstawowego, aby niezwłocznie przejść do analizy, czy konkretne badane przez niego uregulowanie stanowi jej ograniczenie i czy ewentualnie będzie ono zasługiwało na usprawiedliwienie.

Niewątpliwie jednak **przepis art. 16 Karty Praw Podstawowych obejmuje każdy rodzaj działalności gospodarczej, bez względu na przedmiot, formę prawną czy finansowanie – w zakresie wytwórstwa, handlu czy usług, a także niezależnie od tego, czy działalność ma na celu osiągnięcie zysku lub jest odpłatna** (zob. np. wyr. TS z 16.3.2004 r., C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01, *AOK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), Bundesverband der Innungskrankenkassen, Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Verband der Angestelltenkrankenkassen eV, Verband der Arbeiter-Ersatzkassen, Bundesknappschaft i See-Krankenkasse przeciwko Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co., Mundipharma GmbH, Gödecke GmbH i Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH*, ECLI:EU:C:2004:150, pkt 63). **W tych ramach zapewnia się prawo do założenia i prowadzenia przedsiębiorstwa w wybranej formie, ale także zakończenia jego bytu oraz swobodę wyboru miejsca prowadzenia.** Ze względu na przedmiot niniejszej opinii szczególną uwagę należy zwrócić nie tylko na swobodę wyboru formy, ale i na swobodę umów, którą zaliczono do elementów składowych wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Swoboda ta obejmuje wolność zawierania umów, której elementem jest z kolei wolność doboru partnerów handlowych (kontrahentów), a także swobodę wypowiedzenia oraz wprowadzania zmian do umowy.

Podmioty prywatne mogą na podstawie art. 16 Karty Praw Podstawowych kwestionować ograniczenia omawianej swobody nie tylko w aktach prawa unijnego, lecz także w działaniach wdrażających podejmowanych przez państwa członkowskie. (zob. wyr. TS z 10.7.1991 r., C-90/90 oraz C-91/90, pkt 13; wyr. TS z 20.12.2017 r., C-277/16, pkt 50). Właśnie z takimi ograniczeniami mamy do czynienia w opiniowanym obszarze. **Polski ustawodawca wprowadzając w opiniowanej regulacji instrument władczej decyzji ingerującej w stosunki zatrudnienia pomiędzy dwoma prywatnymi podmiotami ograniczył istotnie wolności obu z nich.** Przy czym w przypadku zatrudnionego chodzi przede wszystkim o wolność wynikającą z art. 15 Karty Praw Podstawowych (ewentualnie z art. 16-go, jeżeli zatrudniony jest przedsiębiorcą), a w przypadku zatrudniającego o wolność gospodarczą wynikającą z art. 16 Karty. Ocena opiniowanej regulacji z perspektywy prawa unijnego wymaga jednak jeszcze analizy jej rozwiązań jako ograniczeń w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych. Ten ostatni przepis określa bowiem zakres dopuszczalnej ingerencji państwa m.in. w wolności gospodarcze.

5.3. Jest oczywiste, że we współczesnym systemie ekonomicznym ingerencja władz publicznych w wolność gospodarczą bywa konieczna i muszą się z nią liczyć wszyscy przedsiębiorcy, co koresponduje z samą istotą społecznej gospodarki rynkowej. Restrykcje dotyczące sposobu prowadzenia działalności czy wymogi, od spełnienia których zależy możliwość podjęcia działalności stanowią bez wątpienia ograniczenie wolności gospodarczej, co jednak nie oznacza automatycznie bezprawności takich restrykcji (wyr. TS z 15.9.2016 r., C-484/14, *Tobias McFadden przeciwko Sony Music Entertainment Germany GmbH*, ECLI:EU:C:2016:689, pkt 82). Nie jest też tak, że za niedopuszczalne naruszenie omawianej wolności można uznać jakiegokolwiek zmiany legislacyjne obniżające zyskowność prowadzonej działalności, które nie pozbawiają jednak sensu dalszego prowadzenia całego przedsięwzięcia (opinia rzecznika generalnego Colomera z 11.7.1996 r., C-22/94, pkt 17-23). Podejście TSUE do omawianej wolności dowodzi, że najważniejszym elementem analizy orzecznictwie jest zwykle nie samo stwierdzenie, że doszło do ograniczenia wolności, ale badanie dopuszczalności ograniczenia w świetle standardów unijnych (wyr. TS z 9.9.2008 r., C-120/06 oraz C-121/06, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC, Giorgio Fedon & Figli SpA i Fedon America, Inc. Przeciwno Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2008:476, pkt 185; C-37/02 i C-38/02, *Di Lenardo Adriano Srl i Dilexport Srl przeciwko Ministero del Commercio con l'Estero*, ECLI:EU:C:2004:443, pkt 82, oraz z 9.9.2004 r., C-184/02 i C-223/02, *Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2004:497, pkt 52; wyr. TS: z 17.10.1995 r., C-44/94, *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte National Federation of Fishermen's Organisations i in. i Federation of Highlands and Islands Fishermen i in.*, ECLI:EU:C:1995:325, pkt 55; z 28.4.1998 r., C-200/96, *Metronome Musik GmbH przeciwko Music Point Hokamp GmbH*, ECLI:EU:C:1998:172, pkt 21; z 10.7.2003 r., C-20/00 i C-64/00, pkt 68; z 15.7.2004 r., C-37/02 i C-38/02, pkt 82; 13.7.1989 r., C-5/88, *Hubert Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:1989:321, pkt 17 i 18; z 30.6.2005 r., C-295/03, *Allessandrini Srl i in. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2005:413, pkt 86; z 22.5.2007 r., T-216/05, *Mebrom NV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2007:148, pkt 87).

W obecnym stanie prawnym dopuszczalność ograniczeń praw podstawowych została skodyfikowana. Stanowi o niej art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, zgodnie z którym

wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. **Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.** Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę na zawarty na końcu przepisu otwarty katalog przesłanek reprezentujących dobro czy interes uznane za na tyle istotne i godne ochrony, by uzasadnić ograniczenia praw podstawowych. W przypadku wolności gospodarczej jako wolności zatrudniającego, odkodowanie dobra czy interesu mogącego uzasadniać jej ograniczenie nie nastręcza trudności. Wskazuje na nie przywoływany już art. 31 Karty Praw Podstawowych odnoszący się do prawa do określonych warunków pracy. Za całą pewnością Dyrektywa o Transparencji i Platformowa, które skonkretyzowały treść tego prawa dążąc do poprawy warunków pracy należy więc postrzegać jako potencjalne źródło ograniczenia wolności gospodarczej.

Trudno natomiast wskazać dobra czy interesy, w imię których uzasadnione byłoby naruszanie omawianej wolności z perspektywy strony zatrudnionej jako uprawnionej. Ponieważ ograniczenia takiego nie da się w tej perspektywie uzasadnić potrzebą ochrony praw i wolności innych osób, występujących w relacji zatrudnienia (praw i wolności zatrudniającego), jedynym potencjalnym uzasadnieniem ograniczenia musiałoby być uznanie ograniczenia za podyktowane celem interesu ogólnego, i to takiego interesu ogólnego, który jest uznany przez Unię. **Interes taki trudno zidentyfikować na poziomie unijnym, chyba że założyć się, że celem ograniczenia wolności indywidualnego zatrudnionego miałyby być poprawa warunków pracy ujmowanych globalnie, która następowałaby kosztem konkretnego zatrudnionego. Cel taki jest kontrowersyjny i brak w zasadzie podstaw do przypisania go Unii. Konstatacja taka oznacza, że za prawdopodobny, rzeczywisty cel ograniczeń wolności zatrudnionego wynikających z opiniowanej regulacji należy raczej uznać partykularne cele państwa polskiego w postaci specyficznie ujętej likwidacji segmentacji rynku pracy połączonej z korzystnymi implikacjami budżetowymi.**

Należy też zauważyć, że w przypadku osób zatrudnionych, wyłaniające się z opiniowanej regulacji radykalne uderzenie w wolność wyboru formy ich aktywności zarobkowej **niebezpiecznie ociera się o brak poszanowania dla istoty praw, które ma chronić Karta Praw Podstawowych** (co do problematyki naruszania istoty wolności gospodarczej por. wyr. TS: z 11.7.1989 r., C-265/87, s. 2237, pkt 15; z 5.10.1994 r., C-280/93, pkt 78; z 15.7.2004 r., C-37/02 oraz C-38/02, pkt 82; z 14.12.2004 r., C-210/03, pkt 72; z

16.11.2011 r., C-548/09, pkt 113-114; z 26.10.2017 r., C-534/16, pkt 36-37; z 20.12.2017 r., C-277/16, pkt 51; pośrednio także wyr. TS z 20.12.2017 r., C-322/16, pkt 51-65; opinia rzecznika generalnego *Trstenjak* z 24.11.2010 r., C-316/09, pkt 84). Opiniowaną regulację należałoby uznać za naruszenie tej istoty, jeśli przyjąć, że ukrytą intencją krajowego ustawodawcy jest w istocie wymuszenie zawierania umów o pracę przez wszystkich aktywnych na rynku pracy pozostających w relacji szeroko rozumianego zatrudnienia z przedsiębiorcami. Podobne wątpliwości i zarzuty nie występują na gruncie rozwiązań Dyrektywy Platformowej, w świetle której to sam zatrudniony, a nie państwo (jego organy) decyduje o swojej sytuacji prawnej w zakresie zatrudnienia. Przyjęte w tej dyrektywie, omówione już wielokrotnie, domniemanie stosunku pracy zostało w tej regulacji pomyślane jako wyłącznie ułatwienie procesowe działające na korzyść zatrudnionego, a nie jako ogólny instrument wymuszania stosunków pracy.

Przechodząc do kolejnych elementów konstytuujących normę art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, warto odnieść się do **wymogu, zgodnie z którym wszelkie ewentualne ograniczenia praw podstawowych proklamowanych Kartą mają być przewidziane w ustawie**. Zagadnieniu temu poświęcono już dogłębne rozważania dotyczące materii konstytucyjnej zamieszczone w poprzedniej części niniejszej opinii. W tym miejscu należy je w pełni podtrzymać, gdyż w równym stopniu dowodzą one naruszenia wskazanego przed chwilą wymogu formułowanego w odniesieniu do ograniczeń praw podstawowych sformułowanego w Karcie Praw Podstawowych. Sformułowane tam uwagi *mutatis mutandis* dowodzą braku legalności ograniczeń dla wolności wyrażonych w art. 15 i 16 Karty Praw Podstawowych wynikających z opiniowanej regulacji. Uzupełniając te uwagi, należy z całą mocą podkreślić, że w orzecznictwie TSUE, w równym stopniu co w orzecznictwie polskiego TK, wymaga się od „ustawy” jako narzędzia ograniczenia praw podstawowych odpowiedniej jakości, zwłaszcza zaś spełnienia wymogu przewidywalności jej skutków prawnych, którą mogą zapewnić jedynie przepisy na tyle precyzyjne, by nakładane ustawą ograniczenia pozwolą zainteresowanemu określić ponad wszelką wątpliwość, jakie są jego prawa i obowiązki. Ograniczenia praw podstawowych nie mogą mieć w szczególności charakteru blankietowego czy też pozostawiać, zwłaszcza organom władzy wykonawczej, nadmiernego stopnia swobodnego uznania (Administration, c-169/80; ASM Brescia, C-347/06, pkt. 69; C-17/03 pkt. 80; Gebroeders, C-143/93, pkt. 27; Królestwo Belgii, C-110/03, pkt. 30). **Jak już wskazywano, także w tej części niniejszej opinii, opiniowana regulacja zdecydowanie nie spełnia postulatów wystarczającej pewności w przytoczonym właśnie ujęciu. Tym samym**

trudno mówić, aby wprowadzone w niej ograniczenia praw podstawowych można było uznać za przewidziane w ustawie (ustawie o PIP) w rozumieniu wymagań Karty Praw Podstawowych.

5.4. Stosowanie oceny ograniczeń ekonomicznych praw podstawowych z perspektywy zasady proporcjonalności, która była już przedmiotem wcześniejszych analiz w niniejszej opinii, ma w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości długą i ugruntowaną tradycję. (m.in. wyr. TS z 21.2.1991 r., C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn*, EU:C:1991:65, pkt 76; C-265/87, *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Gronau*, EU:C:1989:303, pkt 15) W takich sprawach dopuszcza się szeroki margines uznania dla władz krajowych, ale jednak musi on mieć swoje granice. Stąd o ile środki mające realizować cele krajowej polityki społecznej mogą być bardzo różnorodne to ten zakres uznania nie może stanowić uzasadnienia dla naruszenia praw, jakie jednostki wywodzą z postanowień gwarantujących ich prawa podstawowe (zob. podobnie wyroki: z 11.01.2007 r., *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, pkt 39, 40; z 18.01. 2007 r., *Confédération générale du travail i in.*, C-385/05, EU:C:2007:37, pkt 28, 29; z 13.12. 2012 r., *Caves Krier Frères*, C-379/11, EU:C:2012:798, pkt 51, 52).

Jak już wskazywano, istnieje poważna wątpliwość, czy można mówić o odpowiedniości środka wobec celu poprawy warunków z perspektywy interesów zatrudniającego, jeżeli jest to decyzja inspektora pracy i to wydawana w takim wątpliwym reżimie proceduralnym, z tak iluzoryczną kontrolą sądu, nawet wtedy, gdy sam zainteresowany ma inne potrzeby ekonomiczne oraz oczekiwania co do swojego statusu na rynku i w relacji z drugą stroną. Natomiast oczywiście zwykle łatwiej wykazać, że ingerencja w wolność gospodarczą zatrudniającego, łącznie ze swobodą umów, jest uzasadniona na samym poziomie takiego celu. Natomiast w tym kontekście kluczowe znaczenie odgrywa weryfikacja spełnienia kryterium konieczności, a więc ustalenie czy nie było środków mniej dotkliwych a równie skutecznych. Wnioski z porównań rozwiązań opiniowanej Ustawy z Dyrektywą Platformową, jakie poczyniono wcześniej dowodzą natomiast, iż trudno uznać, aby tak właśnie się stało.

Odwołując się do samej istoty zasady proporcjonalności i podsumowując niejako rozważania wszystkich części niniejszej Opinii, należy z dużym krytycyzmem odnieść się do wyboru, jakiego dokonał polski ustawodawca. Stało się tak w przeciwieństwie do wyboru

dokonanego przez unijnego prawodawcę i to pomimo, że był on znany w Polsce w trakcie trwania procesu legislacyjnego. Ten unijny mierząc się z tym samym wyzwaniem i to na bardzo wymagającym regulacyjnie rynku platform starał się znaleźć w miarę kompromisowe rozwiązanie, znacznie bardziej wyważone niż nasze rodzime. Dyrektywa Platformowa zresztą w Preamble (pkt. 67) potwierdza poszanowanie zasady proporcjonalności przez środki, które zaprojektowała. Natomiast trudno stwierdzić nawet próby poszukiwania takiego kompromisu i znajdowania równowagi pomiędzy interesami obu stron stosunków na polskim rynku pracy tak aby jakoś potrzeby realizacji praw ekonomicznych i socjalnych pogodzić przy minimalizowaniu obciążeń dla wszystkich uczestników obrotu. Staje się to tym bardziej uwidocznione, gdy uwzględnimy zarówno radykalną zmianę sytuacji przedsiębiorców, jak i uderzenie w interesy zatrudnionych. Jeżeli zarazem przypomni się, że świetle brzmienia treści kamienia milowego celem miała być likwidacja segmentacji rynku pracy to z pewnością obecne rozwiązanie jest niejako wzorcem naruszenia zasady proporcjonalności w zestawieniu ze znacznie bardziej wyważoną koncepcją „oskładkowania” wszystkich umów, która była pierwotnie obowiązującą w przepisach regulujących polskie KPO.

Orzecznictwo TSUE dostarcza wielu przykładów egzekwowania obowiązku poszukiwania równowagi pomiędzy prawami rynkowymi a socjalnymi, jak prawo do działań zbiorowych i wydaje się, iż również ono nie zostało uwzględnione przy projektowaniu opiniowanej ustawy. Trybunał zakładał, że te drugie mogą ograniczać wolność gospodarczą, ale nie dopuszczał przyznawania im absolutnego charakteru a nawet nadawania w tym zestawieniu bezwzględnego priorytetu. (wyr. z 11.12.2007 r. C-438/05, *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti*, EU:C:2007:772 czy wyr. z 18.12.2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, EU:C:2007:809) Był nawet za to krytykowany, ale to ten sposób rozstrzygania kolizji różnych interesów powinien był determinować podejście polskiego ustawodawcy, tym bardziej że ma to głębokie uzasadnienie w przedstawionej na początku tej części naturze całego systemu unijnego – gospodarki rynkowej o wysokim jednak poziomie konkurencyjności. Balans ten jest zresztą niezbędny zarówno w świetle wagi, jaką sam unijny ustawodawca przywiązuje do popierania różnych form zatrudnienia oraz elastyczności i zdolności do adaptacji rynku pracy jak również potrzeb rozwoju gospodarczego. Jak słusznie zresztą zwraca się uwagę w kontekście tego rodzaju rozstrzygnięć wyzucie pracodawców z instrumentów rynkowych oraz możliwości

dostosowania się do dynamicznie zmieniającego się otoczenia biznesowego oraz próby administracyjnego zarządzania stosunkami na rynku pracy ostatecznie uderzy w interesy zatrudnionych tracących możliwość zarobkowania, szczególnie na zasadach przez nich wybieranych.

Przykładów takiego rozumowania dostarczają te istotne rozstrzygnięcia przyjęte już pod rządami Karty Praw Podstawowych, które były już przywoływane wcześniej w tej części niniejszej opinii. Dlatego w wyroku **AGET Iraklis (C-201/15)** TSUE nie zgodził się, aby to decyzją administracyjną i, to opartą na bardzo ogólnikowych, nieostrych kryteriach pozostawiających dowolność organowi, ingerować w stosunki pracy, pozbawiając pracodawcę swobody decydowania o zwolnieniach grupowych i bezterminowo je blokując. Warto w tym miejscu zacytować zwłaszcza następujący fragment, który można ponownie potraktować jako szersze podsumowanie dotychczasowych rozważań (PKT 100 WYROKU):

Nawet jeśli w rozpatrywanym w postępowaniu głównym uregulowaniu krajowym wskazano, że uprawnienie do nieudzielania zezwolenia na zwolnienie grupowe, które w niniejszym wypadku przysługuje organowi publicznemu, powinno być wykonywane w drodze analizy akt sprawy, przy uwzględnieniu sytuacji przedsiębiorstwa oraz warunków na rynku pracy, a także w drodze uzasadnionej decyzji, należy stwierdzić, że – wobec braku uściśleń dotyczących konkretnych okoliczności, w jakich rozpatrywane uprawnienie może być wykonywane – dani pracodawcy nie wiedzą, w jakich szczególnych i obiektywnych okolicznościach uprawnienie to może mieć zastosowanie, ponieważ sytuacje umożliwiające wykonanie tego uprawnienia są potencjalnie liczne, nieokreślone i niedające się ustalić, a także pozostawiają danemu organowi szeroki zakres uznania, który trudno jest kontrolować. Takie kryteria, które nie zostały uściślane i nie opierają się zatem na obiektywnych oraz możliwych do skontrolowania warunkach, wykraczają poza to, co jest niezbędne, aby osiągnąć wskazane cele, i nie mogą zatem spełnić wymogów zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Francja, C-483/99, EU:C:2002:327, pkt 51, 53; z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Włochy, C-326/07, EU:C:2009:193, pkt 66, 72; a także z dnia 8 listopada 2012 r., Komisja/Grecja, C-244/11, EU:C:2012:694, pkt 74–77, 86).

Wyrok **AGET Iraklis** nie pozostawił wątpliwości, że przedsiębiorstwo powinno mieć możliwość skutecznego powołania się na swoje interesy w toku procesu zmierzającego do

zawarcia umowy, w którym uczestniczy, oraz negocjowania elementów mających decydujący wpływ na warunki pracy jego pracowników w kontekście przyszłej działalności gospodarczej. **Tym samym pracodawcę uchroniono przed znoszeniem sytuacji, w której ostateczna decyzja o losie jego przedsiębiorstwa zależy od arbitralnego, a czasem i politycznego uznania urzędnika państwowego. Usankcjonowano bowiem, że taka swoboda przedsiębiorcy jest chroniona przez art. 16 Karty Praw Podstawowych jako kluczowy element autonomii menedżerskiej i wolności operacyjnej spółki oraz przejaw realizacji swobody umów, których obowiązywanie nie może być przymusowo przedłużane.** Odwołując się do modelu kontroli ograniczeń z art. 52 ust. 1 KPP zaakceptowany został nawet podstawowy deklarowany cel, na który powoływały się władze krajowe, tj. ochrona pracowników i przeciwdziałanie masowemu bezrobociu w kryzysie, uznając, że jest on zgodny z założeniami społecznej gospodarki rynkowej.

Jednakże **prawa pracownicze i prawo z art. 16 Karty Praw Podstawowych** nie zostały uznane za stojące wobec siebie w relacji nadrzędności/podrzędności; są one sobie równorzędne. **Poszukiwanie równowagi między nimi nie może prowadzić do całkowitego sparaliżowania wolności gospodarczej i praktycznie uniemożliwić przedsiębiorstwu restrukturyzację, co docelowo może doprowadzić do trwałej nierentowności grożącej jeszcze większą likwidacją miejsc pracy.** W konsekwencji przekroczono granicę tego, co dopuszczalne dla ochrony rynku pracy. Dodatkową korzyścią tego wyroku dla przedmiotowych rozważań niniejszej opinii jest również to, że ze sprzeciwem Trybunału spotkało się usprawiedliwianie krajowych rozwiązań interesami całej gospodarki narodowej, a nie tylko konkretnych pracowników. Trwałym elementem orzecznictwa jest bowiem zwalczanie krajowych ograniczeń praw podstawowych, w tym wolności gospodarczej czystym interesem ekonomicznym państwa, a zwłaszcza jego potrzebami finansowymi. Warto to podkreślić przypominając konkluzję z wcześniejszej części niniejszej opinii sugerującą, że kluczowym powodem przedmiotowych zmian ustawodawczych było zapewnienie wpływów budżetowych.

Przywoływana już również sprawa Alemo-Herron (C-426/11) dotyczyła związania po przejęciu przedsiębiorstwa publicznego nowego, i to prywatnego, pracodawcy tzw. klauzulami dynamicznymi nakładającymi na niego obowiązki zapewniania pracownikom nowych praw, których nie mógł negocjować i na której nie miał wpływu. Jest ona godna przypomnienia, gdyż Trybunał przywiązał tam ogromną wagę do konieczności poszanowania ekonomicznej autonomii przedsiębiorstwa i wstrzemięźliwości ingerencji w jego stosunki z pracownikami,

potwierdzając równy status obu kategorii praw i konieczność zachowania między nimi równowagi. W zmuszeniu tego prywatnego pracodawcy do automatycznego honorowania podwyżek wynegocjowanych przez związki zawodowe i podmioty sektora publicznego, bez możliwości jakiegokolwiek udziału w tych negocjacjach dopatrzone się naruszenia samej istoty wolności kontraktowej. Uwypuklono zarazem problem zamrożenia elastyczności biznesowej i pozbawienia przedsiębiorcy kontroli nad kosztami pracy, co drastycznie ogranicza jego zdolność do przetrwania na konkurencyjnym rynku.

IV. Główne tezy

1. Opiniowana regulacja wprowadza do porządku prawnego narzędzie w postaci decyzji administracyjnej pozwalającej OIP na wykreowanie stosunku pracy. Stosunek pracy jest kategorią obiektywną, charakteryzującą się określonymi cechami normatywnymi opisanymi częściowo wprost w ustawie (art. 22 § 1 KP),

częściowo zaś identyfikowanymi w toku długoletniej praktyki orzecniczej sądów pracy. O konkretnej relacji zatrudnienia można powiedzieć, że stanowi ona stosunek pracy tylko wówczas, gdy treść samej umowy zawartej pomiędzy stronami tej relacji albo sposób realizowania zatrudnienia (wykonywania umowy) świadczy o obecności w danej relacji zatrudnienia normatywnych cech stosunku pracy (względnie o występowaniu tych cech z odpowiednim natężeniem, połączonym z bezwzględnym występowaniem cech normatywnych uznawanych za cechy konieczne, jak np. podporządkowanie pracownika pracodawcy). Wbrew deklaracjom projektodawców, decyzja OIP nie stwierdza jedynie stosunku pracy, ale stanowić może źródło jego powstania w obrocie prawnym. Decyzja taka wydana może być bowiem niezależnie od stwierdzenia występowania normatywnych cech stosunku pracy w danej relacji zatrudnienia - w braku jakichkolwiek ustaleń faktycznych świadczących o zaistnieniu normatywnych cech stosunku pracy (art. 34 ust. 2e ustawy o PIP) albo bez dokonania pełnej oceny ustalonych okoliczności faktycznych przez pryzmat normatywnych cech stosunku pracy (zob. art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, który odsyła wprawdzie do 22 § 1 KP, ale pomija wypracowane w praktyce orzecniczej normatywne cechy stosunku pracy niewyrażone w tym przepisie wprost).

2. Z powodów wskazanych w tezie nr 1, opiniowana regulacja prowadzić może do zanegowania powszechnie akceptowanej, zakorzenionej w Konstytucji RP, zasady swobody wyboru formy zatrudnienia (na podstawie umowy cywilnoprawnej, w ramach tzw. samozatrudnienia albo na podstawie stosunku pracy). Na gruncie opiniowanych przepisów dochodzić może bowiem do wykreowania decyzją administracyjną stosunku pracy w okolicznościach, w których wolą stron było świadczenie pracy w ramach - dopuszczalnego w świetle prawa – stosunku cywilnoprawnego będącego podstawą świadczenia pracy w warunkach nieodpowiadających obiektywnie stosunkowi pracy. Kształt przewidzianej w opiniowanej regulacji procedury odwoławczej od decyzji wydanej przez OIP może przy tym wyłączać możliwość skutecznego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji OIP, co skutkować będzie trwałością stosunku pracy wykreowanego przez OIP z naruszeniem wspomnianej zasady i drastycznym ograniczeniem właściwej

dla prawa prywatnego (w tym prawa pracy) autonomii podmiotów tego prawa (swobody umów).

3. Z powodów, o których mowa w tezie nr 1 i 2, opiniowana regulacja narusza zakorzenioną w Konstytucji zasadę gospodarki rynkowej i pozostaje sprzeczna z art. 65 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 20 i art. 24 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22 i art. 2 Konstytucji. Towarzyszące jej uchwaleniu cele ustawodawcy nie są, mimo deklaracji, powiązane z ochroną wartości konstytucyjnych. Opiniowana ustawa w rzeczywistości nie służy ochronie pracowników. Nie istnieje wartość konstytucyjna, która uzasadniałaby administracyjne zmuszenie przez organ państwa dwóch podmiotów prywatnych, działających w warunkach rzeczywistej swobody wyrażenia woli, do zerwania legalnie zawartego zobowiązania cywilnoprawnego i zastąpienia go stosunkiem pracy o treści narzuconej przez ustawę lub przez organ administracji publicznej.
4. Z tych samych powodów (wskazanych w tezie nr 1 i 2) opiniowana regulacja pozostaje niezgodna prawem UE, naruszając w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony w świetle Karty Praw Podstawowych zasady ogólne i prawa podstawowe UE.
5. Opiniowana regulacja pozwala na ingerowanie w drogę decyzji administracyjnej, w sposób nieuzasadniony żadnymi racjami i niespotykany w polskim systemie prawnym, w stosunki o charakterze prywatnoprawnym i jako taka stoi w całkowitej sprzeczności z immanentnymi dla prawa prywatnego wartościami w postaci swobody umów i autonomii woli. Nie tylko pozbawia ona podmioty tego prawa swobody decydowania o nawiązaniu stosunku pracy bądź stosunku cywilnoprawnego w dopuszczalnych prawnie granicach (o czym w tezie nr 2), ale faktycznie ogranicza je też w możliwości samodzielnego, autonomicznego kształtowania treści stosunku pracy, czyniąc to niejednokrotnie ze szkodą dla osoby świadczącej pracę (np. w zakresie, w jakim decyzja OIP może ustalać wynagrodzenie za pracę na poziomie płacy minimalnej).

6. Opiniowana regulacja poddaje kompetencji OIP rozstrzyganie o istnieniu stosunku pracy, które - z uwagi na stopień skomplikowania prowadzonych w tym celu ustaleń faktycznych i prawnych, a także potrzebę ważenia, niejednokrotnie sprzecznych, interesów podmiotów relacji zatrudnienia - jest decyzją zbliżoną do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przewidując zastąpienie w tego rodzaju procesie decyzyjnym sądu organem administracji, opiniowana regulacja pozbawia jednocześnie strony relacji zatrudnienia właściwych mechanizmom prawa prywatnego możliwości aktywnego udziału w postępowaniu i dysponowania środkami ochrony prawnej – np. przez pozbawienie stron relacji zatrudnienia możliwości zawarcia ugody bez akceptacji ze strony PIP.
7. Opiniowana regulacja może faktycznie prowadzić do utrwalenia wykreowanego mocą decyzji OIP stosunku pracy, pomimo drogi odwoławczej, w ramach której sąd ma formalną możliwość prowadzenia własnego postępowania dowodowego i orzekania reformatoryjnego, a tym samym odwrócenia skutków decyzji wydanej przez OIP i spowodowania, że w obrocie prawnym dana relacja zatrudnienia uznana przez OIP za stosunek pracy, traktowana będzie jednak jako stosunek cywilnoprawny – zgodnie z wolą stron. Ze względu na sposób ukształtowania procedury odwoławczej i wynikające z niej faktyczne odwrócenie ciężaru dowodu (sprowadzające się do konieczności wykazania przez domniemanego pracownika czy pracodawcę, że podjęta przez OIP decyzja, sprzeczna z wolą tych podmiotów, jest błędna) procedura ta może się okazać niewystarczająca dla obrony interesów stron relacji zatrudnienia. Wprowadzenie do opiniowanej ustawy instrumentu w postaci decyzji OIP tym bardziej należy więc uznać za kardynalne ograniczenie swobody umów i autonomii woli.
8. Określając przesłanki wydania i skutki prawne decyzji OIP, ustawodawca naruszył w opiniowanej regulacji zasady techniki prawodawczej i poprawnej legislacji, posłużył się bowiem mechanizmami i pojęciami tak niejasnymi, że w rezultacie treść ograniczeń wolności jednostek w konkretnych sprawach będzie zależała od swobodnego uznania OIP, a ponadto treści niektórych przepisów nie da się ustalić

przy pomocy przyjętych zasad wykładni prawa. Powoduje to rażącą nieprzewidywalność rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie opiniowanej ustawy.

9. W świetle opiniowanej regulacji decyzja OIP jest wydawana w postępowaniu, które nie zapewnia stronom tej decyzji odpowiednich gwarancji procesowych, w szczególności standardów sprawiedliwości proceduralnej, pozwalających na wszechstronne i staranne rozpatrzenie sprawy w celu wyeliminowania ryzyka oparcia rozstrzygnięcia na błędnych ustaleniach faktycznych. Znowelizowane na jej podstawie przepisy KPC nie gwarantują z kolei stronom decyzji OIP prawa do sądowego środka odwoławczego, który byłby adekwatny do przedmiotu sprawy. W szczególności nie przyznano stronom prawa do sądu o pełnej jurysdykcji, a także prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz prawa do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Przepisy te naruszają prawo stron decyzji do bycia wysłuchanym, a także zasadę równości broni w postępowaniu cywilnym. Opiniowana regulacja stworzyła postępowanie odwoławcze od decyzji OIP, w którym występuje nadmierne ryzyko arbitralności w działaniu sądu, postępowanie jest tym samym nieprzewidywalne, a ponadto nie zapewnia spójności i wewnętrznej logiki mechanizmów procesowych. Ustawodawca błędnie założył, że stroną odwołującą się od decyzji OIP będzie profesjonalny przedsiębiorca, który zatrudnia osobę na podstawie stosunku cywilnoprawnego, korzystający z profesjonalnej pomocy prawnej. Tym samym nie zapewniono wystarczającej ochrony sądowej podmiotom nieprofesjonalnym, będącym stronami decyzji OIP (zarówno zatrudniającemu, jak i zatrudnionemu). Ponadto OIP jest w postępowaniu odwoławczym stroną istotnie uprzywilejowaną względem pozostałych stron, mającą możliwość wpływu na tok postępowania oraz na zakres czynności jurysdykcyjnych sądu. Środek odwoławczy oparty na zasadach wyrażonych w art. 477^{7b}–art. 477⁷ⁱ, odczytywanych w związku z art. 477^{1c} i art. 477^{1d} KPC, oraz art. 755⁶ KPC (postępowanie sądowe zainicjowane odwołaniem od decyzji OIP o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC, a także art. 2 Konstytucji.

10. Z tych samych powodów (przedstawionych w tezie nr 9) opiniowaną regulację należy uznać za sprzeczną z unijnym standardem ochrony prawnej.
11. W przepisach przejściowych wprowadzonych opiniowaną regulacją posłużono się rozwiązaniami naruszającymi zasadę stabilności umów cywilnoprawnych, a także przekraczającymi poziom niejasności, jaki można uznać za dopuszczalny w warunkach zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosowaniu nowych przepisów mogą towarzyszyć problemy intertemporalne, których nie da się rozwiązać za pomocą powszechnie przyjętych reguł wykładni prawa – co narusza zasady wynikające z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Art. 14 ustawy nowelizującej z dnia 11 marca 2026 r. (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej w odniesieniu do umów cywilnoprawnych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 16 tej ustawy (abolicja polegająca na wyłączeniu odpowiedzialności za wykroczenie, o którym mowa w art. 281 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy) jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.