

Received: 4.01.2021  
Accepted: 30.04.2021  
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2021, XXI, z. specjalny: s. 205-215  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6103  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Olgierd Kucharski\*  
Nr ORCID: 0000-0002-9633-9281

## KONCEPCJA „PRAWA ZATRUDNIENIA” W ŚWIETLE KOMPETENCJI PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

### THE CONCEPT OF „EMPLOYMENT LAW” IN THE LIGHT OF THE COMPETENCES OF THE STATE LABOUR INSPECTORATE

**Streszczenie:** Celem opracowania było przedstawienie kompetencji rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy i jej analiza na tle koncepcji „prawa zatrudnienia”. To zagadnienie zostało przedstawione w oparciu o klasyfikację stanowisk doktryny odnośnie do „prawa zatrudnienia” przedstawioną przez B.M. Ćwiertniaka. Przegląd dokonano, poczynając od ustawy z roku 1981, która stanowiła rozwiązanie modelowe dla „klasycznego” prawa pracy epoki industrialnej, do stanu aktualnego, opartego na ustawie z roku 2007 r. i jej nowelizacjach. Analiza wykazała, że aktualnie ten organ zajmuje się kontrolą i nadzorem szeroko rozumianej „pracy”. Jest to związane z faktem, że kompetencja rzeczowa obejmuje nie tylko zagadnienia związane ze stosunkiem pracy, ale również z legalnością zatrudnienia, wynagrodzeniem ze stosunku cywilnoprawnego zlecenia, obowiązkami związanymi z ubezpieczeniami społecznymi, zakazem handlu w niedziele i święta wykonywanego niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia. Zatem od strony formalnej stworzenie przez ustawodawcę ewentualnie nowej gałęzi prawa – „prawa zatrudnienia” nie wiązałoby się z koniecznością zmian w kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy.

**Słowa kluczowe:** Państwowa Inspekcja Pracy, prawo pracy, prawo zatrudnienia

**Summary:** The aim of the work was to present the factual competence of the State Labour Inspectorate and its analysis against the concept of „employment law”. This issue was presented on the basis of the classification of positions of the doctrine regarding „employment law” presented by B.M. Ćwiertniak. The review was carried out from the Act of 1981, which was a model solution for the „classical” labour law of the industrial era, to the current state based on the Act of 2007 and its amendments. The analysis has shown that this body is currently engaged in the control and supervision of „work” in its broadest sense. This is related to the fact that the material competence covers not only issues related to the employment relationship, but also the legality of employment, remuneration from the civil law relationship, social security obligations, bans on trade on Sundays and public holidays carried out regardless of the legal basis of employment. Therefore, from a formal

---

\* dr; Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e:mail: o.kucharski@ujd.edu.pl

point of view, the creation by the legislator of a possibly new branch of law - 'employment law' - would not require changes in the competences of the State Labour Inspectorate.

**Keywords:** State Labour Inspectorate, labour law, employment law

## I

Rozważania natury teoretycznej różnych aspektów prawa pracy stanowią znaczącą część dorobku naukowego Szanownego Jubilata Profesora Bolesława Macieja Ćwiertniaka. Dokonane przez niego ustalenia w zakresie stanowisk reprezentowanych przez doktrynę prawa pracy w stosunku do koncepcji „prawa zatrudnienia” chciałbym wykorzystać do analizy rozwoju kompetencji rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy w ostatnim okresie. Koniecznym elementem pozwalającym wyjaśnić, dlaczego w ogóle podjęto rozważania dotyczące „prawa zatrudnienia”, jest dynamizm rozwojowy i ekspansja prawa pracy. Pomoże to zrozumieć procesy, które doprowadziły do zróżnicowania stanowisk doktryny dotyczących możliwości pojawienia się nowej gałęzi prawa.

## II

Przed przejściem do głównej części analizy należy krótko scharakteryzować pojęcie dynamizmu rozwojowego i ekspansji prawa pracy jako szczególnych właściwości tej gałęzi prawa związanych z afirmatywnie rozumianymi procesami jego rozwoju<sup>1</sup>. W szczególności wskazuje się, że w stosunkowo krótkim okresie nastąpiło wyodrębnienie i dynamiczny rozwój tej gałęzi prawa<sup>2</sup>. Dotyczy to zarówno aspektu podmiotowego i objęcie jej regulacjami nie tylko tak jak na początku robotników fabrycznych, ale obecnie również pracowników usług, administracji, rolnych. Dotyczy to również aspektu przedmiotowego i obejmowanie regulacjami prawa pracy coraz szerszej grupy stosunków społecznych. Ten dynamizm i ekspansja przejawiają się w postaci reglamentacji stosunków społecznych dotąd prawnie indyferentnych, ale również poprzez „wypieranie” regulacji innych gałęzi prawa, w szczególności, jak wskazuje B.M. Ćwiertniak, prawa administracyjnego w sferze stosunków zatrudnienia w administracji<sup>3</sup>. Ze względu na tematykę tego opracowania zostaną pominięte czynniki determinujące dynamizm i ekspansję prawa pracy<sup>4</sup> i poprzestanie w tym zakresie na wskazaniu kierunków rozwoju polskiego prawa pracy określonych przez W. Patulskiego, takich jak: znoszenie różnic w zakresie statusu pracodawców w zależności od ich statusu własnościowo-sektorowego, reorientacja z centralistycznego na policentryczny model źródeł prawa pracy, uwzględnienie zróżnicowanych form organizacyjnych świadczenia pracy w kontekście zapobiegania segmentacji i szarej strefie, uelastycznienie czasu pracy, klauzule konkurencyjne, dostosowywa-

<sup>1</sup> A. Drał, *Właściwości prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 542.

<sup>2</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pojęcie i przedmiot prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2009, s. 36.

<sup>3</sup> Tamże, s. 37.

<sup>4</sup> Zostały one szczegółowo scharakteryzowane w: A. Drał, *Właściwości...*, s. 542-551; L. Mitrus, *Powstanie i ewolucja prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 340-387; L. Mitrus, *Uwarunkowania rozwoju współczesnego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 388-433.

nie prawa pracy do standardów wynikających z prawodawstwa MOP i Unii Europejskiej<sup>5</sup> oraz wskazanych dodatkowo przez A. Dral, takich jak oparcie organizacji i zarządzania zespołami ludzkimi na zasadach wiedzy, oraz sprostaniu tzw. „płynnej nowoczesności”<sup>6</sup>. Wydaje się, że w świetle pandemicznych doświadczeń roku 2020 można wskazać jeszcze jeden kierunek rozwoju, jakim jest szersze stosowanie pracy zdalnej (telepracy).

### III

W związku ze znaczną dynamiką rozwoju prawa pracy w ostatnim okresie pojawiła się koncepcja zaprezentowana przez Małgorzatę Gersdorf, wskazująca możliwość powstaniu nowej gałęzi prawa, tj. „prawa zatrudnienia”, która zastąpi klasyczne „prawo pracy”<sup>7</sup>. Jako przyczyny takiej oceny wskazano m.in. zjawiska ze sfery politycznej, gospodarczej i społecznej. W wielkim skrócie można je opisać jako skutki przemian ustrojowych lat 80. i 90. minionego wieku, które spowodowały w Polsce likwidację pewnych sektorów, prywatyzację większości pozostałych, które to zjawiska skutkowały występowaniem bezrobocia, a także patologiami na rynku pracy w postaci pracy bez żadnych umów i zabezpieczenia społecznego (praca na czarno), pracy w szarej strefie (gdzie co innego wykazywano w formalnie prowadzonej dokumentacji, a inaczej było w praktyce), wreszcie zastępowanie (surogowanie) umów o pracę umowami cywilnoprawnymi lub tzw. samozatrudnieniem o charakterze pozornym. W praktyce sprowadzało to się do pozbawienia tych osób statusu pracowniczego i związanych z tym prawa do urlopów wypoczynkowych, nieprzerwanych odpoczynków dobowych i tygodniowych w czasie pracy, wynagrodzenia chorobowego itd.

Ważnym zjawiskiem wpływającym na zmiany w dotychczasowych formach zatrudnienia są również przekształcenia zachodzące w samej gospodarce i odejście od modelu opartego wyłącznie na przemyśle, na rzecz przeważającego obecnie sektora usług. Na to nakłada się zjawisko globalizacji i związane z tym powstanie zupełnie nowych sektorów gospodarki, o których jeszcze 30 lat temu większość społeczeństwa nie miała pojęcia, a które w sposób znaczący wpływają na sposób życia, w tym i funkcjonowanie na rynku pracy oraz potrzeby z tym związane.

Od strony dogmatyczno-prawnej powodowało to konieczność analizy regulacji prawnych dotyczących formy zatrudnienia, a wynikających z prawa cywilnego, prawa handlowego, prawa gospodarczego, prawa administracyjnego z prawem pracy. Zwłaszcza że ustawodawca nakazał stosowanie do niektórych sytuacji tam regulowanych – przepisów kodeksu pracy. Istotne było również to, że konieczność ustalania istnienia stosunku pracy w odniesieniu do niektórych umów cywilnoprawnych czy tzw. samozatrudnienia spowodowała tzw. reinterpretacje (erozję) klasycznej koncepcji stosunku pracy, a w szczególności takich cech jak kierownictwo podmiotu zatrudniającego<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> W. Patulski, *Właściwości prawa pracy*, [w:] *Zarys system prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2010, s. 223.

<sup>6</sup> A. Dral, *Właściwości...*, s. 548-550.

<sup>7</sup> M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013. W jednej z nowszych publikacji autorka uznała, że sama nazwa nie ma kluczowego znaczenia, a liczy się udzielenie odpowiedniej ochrony prawnej osobom zatrudnianym w formie umów cywilnoprawnych, patrz: M. Gersdorf, *Między ochroną a efektywnością. Systemowe i terminologiczne aspekty objęcia cywilnoprawnych umów o zatrudnienie ustawodawstwem pracy*, PiZS 2019, nr 1, s. 3.

<sup>8</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pojęcie i systematyka prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 67-69 oraz literatura tam podawana.

Zjawiska występujące na rynku pracy były przedmiotem analiz doktryny prawa pracy, w wyniku której pojawiły się m.in. koncepcje „elastycznego zatrudnienia”, atypowych, niepodporządkowanych form zatrudnienia<sup>9</sup>.

Te wskazane w sposób skrótowy przyczyny oraz dodatkowo wyniki wykładni operatywnej, a przede wszystkim zmiany prawa, mające na celu dostosowania wymogów prawnych do wymagań gospodarki, spowodowały odejście od klasycznego modelu prawa pracy charakterystycznego dla gospodarki industrialnej.

Podsumowania teoretycznego opisanych wyżej tendencji społeczno-gospodarczych i ich wpływu na poglądy doktryny prawa pracy w kontekście pojawiającej się koncepcji powstania „prawa zatrudnienia” dokonał B.M. Ćwiertniak<sup>10</sup>. W szczególności wskazał on na cztery podejścia do kwestii niepracowniczych zatrudnienia prezentowane w literaturze przedmiotu:

A. Istnieją stanowiska zakładające, że pracownicy oraz ich reprezentacje (związki zawodowe), organy inspekcyjne (w szczególności PIP) oraz organy orzecznicze (sądy pracy, sądy administracyjne) winny stosować przepisy zawierające zakazy zastępowania umów o prace umowami cywilnoprawnymi czy innymi formami zatrudnienia (zakaz „surogacji”, „substytucji”) w sposób konsekwentny i tym samym zmniejszać patologie w stosunkach zatrudnienia.

B. Inne stanowiska zakładają potrzebę stosowania tylko pewnych i wyraźnie określonych regulacji prawa pracy do niepracowniczych stosunków zatrudnienia. Przepisy te miałyby być stosowane wprost lub odpowiednio, zapewniając osobom zatrudnionym w innych, niż stosunek pracy formie – odpowiednie uprawnienia, analogiczne do pracowniczych. Od strony formalnoprawnej polega to na tym, że przepisy prawa pracy są przepisami należącymi do innej gałęzi prawa niż to, które reguluje określony stosunek niepracowniczy.

C. Kolejne stanowiska zakładają objęcie niepracowniczych stosunków zatrudnienia bądź to regulacjami prawa pracy, bądź to postulowanym „prawem zatrudnienia”. Polegałoby to zatem na „poszerzeniu” prawa pracy i objęciu przez nie również zatrudnienia niepracowniczego zarówno w sferze indywidualnego, zbiorowego, jak i procesowego prawa pracy. Formalnie to stanowisko znajdowało swój wyraz w kolejnych projektach kodeksu pracy przygotowywanych w ostatnich 20 latach.

Pogląd, że zatrudnienie niepracownicze stanowi przedmiot prawa pracy *sensu largo*, znajduje swoje uzasadnienie zdaniem niektórych autorów w regulacji art. 24 Konstytucji i zawartej tam normy ochrony pracy, która dotyczy również zatrudnienia niepracowniczego<sup>11</sup>.

D. Czwarta grupa stanowisk zakłada potrzebę wyodrębnienia nowej gałęzi „prawa zatrudnienia”. Jego integralną częścią byłoby prawo pracy w jego dotychczasowym kształcie, pozostała częścią tej gałęzi prawa miałyby być regulacje prawne dotyczące określonych ro-

<sup>9</sup> Tamże, s. 71.

<sup>10</sup> Tamże s. 74-78, wraz z literaturą tam podaną.

<sup>11</sup> Tamże s. 75, 78 oraz literatura tam podana. Na marginesie tych rozważań należy zwrócić uwagę, że pojęcie „praca” genetycznie jest wcześniejsze i odnosi się do wszelkiej aktywności mającej zapewnić egzystencję, natomiast pojęcie „zatrudnienie” zawiera już w sobie jakiś element sformalizowanego stosunku zależności/ podporządkowania. Wydaje się że takie rozumienie terminu „praca” mieli na uwadze twórcy art. 24 Konstytucji. Natomiast dyskusja w tym zakresie została przedstawiona m.in. w pracach: B.M. Ćwiertniak, *Pojęcie i systematyka prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 78; J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 714-721; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.

dzajów zatrudnienia niepracowniczego. Zasadniczym celem „prawa zatrudnienia” miałyby być przyznanie określonym grupom osób świadczących pracę w ramach zatrudnienia niepracowniczego części lub całości uprawnień analogicznych do uprawnień pracowniczych. W tym przypadku powstałaby – jak pisze B.M. Ćwiertniak – nowa, obszerna i silnie wewnętrznie zdyferencjonowana gałąź prawa<sup>12</sup>. Zdaniem tego Autora niespójność polskiego systemu prawa zarówno zewnętrzna (w zakresie zgodności z regulacjami prawa międzynarodowego, europejskiego i konwencjami MOP) oraz wewnętrzna (w szczególności rozbieżności pomiędzy zapisami Konstytucji a ustawami) stanowi kolejną przesłankę negatywnej oceny stanu aktualnego polskiego ustawodawstwa i dlatego przy pewnych założeniach daje podstawy do kreowania koncepcji „prawa zatrudnienia”.

#### IV

Analizując rozwój kompetencji rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy w ostatnich 30 latach, należy sięgnąć do pierwotnego tekstu ustawy tworzącej podstawy działania współczesnej inspekcji pracy, tj. do ustawy z 1981<sup>13</sup>. Jest to o tyle ważne, bo przyjęte tam rozwiązania będą stanowiły punkt wyjścia do dalszej analizy, ale także z tego powodu, że opierały się na klasycznej koncepcji stosunku pracy jako wyłącznego (a w każdym razie dominującego) sposobu kształtowania relacji zatrudnienia<sup>14</sup>. Było to związane m.in. z faktem, że Polska znajdowała się wtedy na etapie, gdzie dominował sektor „przemysłowy” w rozwoju społeczno-gospodarczym<sup>15</sup>.

Na podstawie art. 1 ww. ustawy Państwowa Inspekcja Pracy została powołana jako organ do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Dodatkowo w art. 11 ustawy wskazano, że kontrolą i nadzorem są objęte wszystkie zakłady pracy.

Podsumowując rozważania o tej regulacji, należy wskazać, że kontrolą i nadzorem Państwowej Inspekcji Pracy objęto tylko zatrudnienie wykonywane w ramach stosunku pracy.

Wydaje się, że ten model kompetencji rzeczowej w dużej mierze odzwierciedla stanowiska autorów zaliczanych przez B.M. Ćwiertniaka do grupy pierwszej, tj. poglądów o nakazie stosowania przepisów zawierających zakazy zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi czy innymi formami zatrudnienia (zakaz „surogacji”, „substytucji”) w sposób konsekwentny, i tym samym nastąpiłoby zmniejszenie patologii w stosunkach zatrudnienia. Dzięki temu da się ograniczyć stosowanie przepisów prawa pracy do stosunków pracy, a tylko w przypadkach szczegółowo wskazanych w przepisach do innych stosunków zatrudnienia. W dużym uproszczeniu można zatem przyjąć, że te stanowiska zakładają, że da się powrócić do modelu rynku pracy charakterystycznego dla okresu industrialnego, gdzie stosunek pracy był dominującą formą zatrudnienia, a pozostałe formy dotyczyły głównie wolnych zawodów albo przedsiębiorców i były raczej czymś wyjątkowym, co do których to stosunków nie istniała potrzeba stosowania innych gałęzi prawa.

<sup>12</sup> Tamże, s. 76.

<sup>13</sup> Z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 1981 r., nr 6, poz. 23).

<sup>14</sup> Genezę tego aktu przedstawiono m.in. w pracy: D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 82 i n.

<sup>15</sup> Szczegóły analizy tych zjawisk znajdują się m.in. w pracach L. Mitrus, *Powstanie...*, s. 340-387 oraz L. Mitrus, *Uwarunkowania...*, s. 388-433.

W okresie od 1981 r. nastąpiły w Polsce fundamentalne przemiany polityczno-gospodarcze, które rzutowały również na przemiany w prawie pracy. W kolejnych nowelizacjach kodeksu pracy, a także ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy ustawodawca dostosowywał te akty do wymagań rynku pracy. W szczególności było to związane z przesunięciem zatrudnienia na rzecz sektora usług, który ma zupełnie inne wymagania stawiane osobom zatrudnianym niż przemysł, np. co do systemów czasu pracy i jego elastyczności, stawianych pracownikom obowiązków oraz wymaganych od nich elastyczności i wiedzy.

Zagadnieniem z zakresu kompetencji rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy, wysuwającym się na plan pierwszy przy analizie przemian, są kwestie dotyczące przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy i rozszerzenie zakresu ich stosowania na inne zatrudnienia niż tylko stosunek pracy. Kluczową od strony jurydycznej datą jest rok 1996, kiedy nastąpiła ważna nowelizacja kodeksu pracy, której skutkiem było m.in. objęcie osób zatrudnionych w ramach umów cywilnoprawnych regulacjami bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>16</sup>. Przechodząc do analizy treści regulacji prawnych, należy wskazać na art. 304 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym od 1996 r. pracodawcy są obowiązani zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 Kodeksu pracy, również osobom fizycznym wykonującym prace na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie albo miejscu wyznaczonym przez pracodawcę<sup>17</sup>. Sytuacja gospodarcza była jednak na tyle dynamiczna, że wkrótce pojawiła się konieczność rozszerzenia regulacji na podmioty gospodarcze, które nie były pracodawcami, ale zatrudniały osoby fizyczne<sup>18</sup>. Mając określony zakres podmiotowy przepisu, należy zająć się jego przedmiotem, tj. na czym polegają obowiązki określone w art. 207 § 2 Kodeksu pracy. Przepis zawiera w sobie rozbudowany katalog mniej lub bardziej skonkretyzowanych zachowań nakazanych, których głównym celem jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego poprzez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki.

Przedstawiona treść regulacji wskazuje na istnienie bardzo rozbudowanych obowiązków organizacyjnych i w wypadku nałożenia ich na pracodawców aksjologia działań ustawodawcy nie budzi wątpliwości<sup>19</sup>. Problemy pojawiają się przy stosowaniu przepisów w zakresie podmiotowym, ale przede wszystkim przedmiotowym<sup>20</sup>. Wydaje się, że w praktyce obrotu prawnego optymalnym rozwiązaniem jest regulowanie drobiazgowo wzajemnych obowiązków z zakresu bhp w zawieranych umowach, co jednak niestety jest rzadko spotykane.

Niezależnie od oceny konstrukcji samego przepisu art. 304 Kodeksu pracy należy wskazać, że naruszył on pierwotną spójność prawa pracy jako gałęzi prawa regulującej wyłącznie obowiązki dotyczące stosunków pracy.

Aktualna regulacja art. 304 Kodeksu pracy powoduje, że prawo pracy „poszerzyło” swój zakres i objęło również zatrudnienia niepracownicze w ściśle wskazanych przypad-

<sup>16</sup> Zmiana opisywana w tekście była zawarta w Dzienniku Ustaw nr 24, poz. 110 z 1996 r. Bezpieczeństwo i higiena pracy – dalej: bhp.

<sup>17</sup> Dz.U. nr 24 z 1996 r., poz. 110, art. 1, obowiązujący od 2.06.1996 r.

<sup>18</sup> Dz.U. nr 89 z 2007 r., poz. 589, zmiana zaczęła obowiązywać od 1.07.2007 r.

<sup>19</sup> J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 862 i n.; M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1063 i n.; *Kodeks pracy 2009. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2009, s. 867 i n.; A. Świątkowski, *Komentarz do kodeksu pracy*, Kraków 2002, s. 63 i n.

<sup>20</sup> Krytycznie na temat konstrukcji art. 304 Kodeksu pracy wypowiedział się m.in. M. Raczkowski w *Bezpieczne i higieniczne warunki pracy w zatrudnieniu cywilnoprawnym*, PiZS 2019, nr 1, s. 66-70.

kach, a więc sytuuje się w drugiej grupie stanowisk wyodrębnionych przez B.M. Ćwiertniaka. Ta regulacja wpłynęła również na zmianę przepisów o Państwowej Inspekcji Pracy i objęciu kontrolą i nadzorem innych form zatrudnienia w zakresie spełniania wymagań bhp przy ich wykonywaniu<sup>21</sup>.

W roku 2007 została uchwalona i weszła w życie nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>22</sup>. Najważniejszą nowością w stosunku do poprzedniej regulacji było powierzenie tej instytucji dodatkowo zadań kontroli i nadzoru legalności zatrudnienia, w tym również cudzoziemców, przy zachowaniu w całości poprzednich kompetencji<sup>23</sup>.

Pojęcie legalności zatrudnienia nie ma ustawowej definicji<sup>24</sup>. Dlatego posiłkowo należy stosować definicję zawartą w innym akcie prawnym, a określającym pojęcie nielegalnego zatrudnienia<sup>25</sup>. Nielegalne zatrudnienie lub nielegalne wykonywanie innej pracy zarobkowej oznacza zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków; niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego; podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy, natomiast nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca oznacza wykonywanie pracy przez cudzoziemca, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy lub nie posiada odpowiedniego zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy<sup>26</sup>. Przed rokiem 2007 kompetencja Państwowej Inspekcji Pracy była dużo bardziej zawężona, ponieważ sprowadzała się wyłącznie do kontroli i nadzoru, czy wykonywane zatrudnienie w innej formie niż stosunek pracy nie ma cech charakterystycznych dla tego stosunku i stosowanie sankcji wykroczeniowej lub powództwa o ustalenia stosunku pracy<sup>27</sup>. W aktualnym stanie prawnym kontrola legalności zatrudnienia ma dużo szerszy zakres i dotyczy również np. zgłoszenia przez bezrobotnego faktu podjęcia zatrudnienia we właściwym powiatowym urzędzie pracy, sprawdzania odprowadzania składek na Fundusz Pracy, legalności działania Agencji Pracy Tymczasowych, legalności zatrudnienia cudzoziemców bez względu na podstawę prawną ich zatrudnienia, dyskryminacji przy nawiązywaniu zatrudnienia<sup>28</sup>.

We wskazanym wyżej zakresie rozszerzenie właściwości rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy wskazuje na ekspansję kompetencji tej instytucji, co przy zachowaniu nazwy – inspekcja pracy, może służyć również za argument za poszerzeniem rozumienia pojęcia „praca”. To zjawisko zatem będzie potwierdzało stanowiska, które B. M. Ćwiertniak sytuował w ramach stanowisk zaliczanych do grupy trzeciej, a więc zakładających objęcie

<sup>21</sup> Na ten temat patrz m.in. T. Wyka, *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. CXVIII, Wrocław 2019, s. 83 i n.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1251).

<sup>23</sup> Genezę tego aktu przedstawiono m.in. w pracy: D. Makowski, *Inspekcja pracy...*, s. 87 i n.

<sup>24</sup> Na ten temat i szczegółowych kompetencji inspekcji pracy pisze m.in. D. Makowski w *Zadania inspekcji pracy w zakresie nielegalnego zatrudnienia – wybrane problemy*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga pamiątkowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 379 i n.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1409).

<sup>26</sup> Art. 2 ust. 14 i ust. 14 ww. ustawy.

<sup>27</sup> Na podstawie art. 22, art. 281 pkt 1 Kodeksu pracy oraz art. 63<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego.

<sup>28</sup> Co wynika z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

niepracowniczych stosunków zatrudnienia bądź to regulacjami prawa pracy, bądź to postulowanym „prawem zatrudnienia”.

Do tej grupy kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, potwierdzających poglądy autorów zaliczane do grupy trzeciej, należy również zaliczyć kolejne, nakładane przez ustawodawcę po 2007 r.:

- kontrola ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze<sup>29</sup>. Należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku inspektorzy pracy mają za zadanie sprawdzać warunki wykonywania pracy, a więc zagadnienia typowego bhp, co należy wiązać z podstawową kompetencją Państwowej Inspekcji Pracy od momentu jej powołania do życia<sup>30</sup>. Jednak celem tych regulacji jest weryfikowanie uprawnień pracownika do wcześniejszych lub wyższych świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego. Rola Państwowej Inspekcji Pracy jest akcesoryjna względem prawa ubezpieczeń społecznych;

- kontrola spełniania obowiązków wynikających z pracowniczych planów kapitałowych, w szczególności obowiązku zawierania umów o prowadzenie i umów o zarządzanie oraz dokonywanie wpłat<sup>31</sup>. Tutaj, jak powyżej, rola Państwowej Inspekcji Pracy jest akcesoryjna względem prawa ubezpieczeń społecznych, z tym że w tym przypadku rola inspektorów pracy została faktycznie zrównana z zadaniami inspektorów kontroli zakładu ubezpieczeń społecznych do przeliczania i sprawdzania terminowości i legalności odprowadzanych składek na to dodatkowe ubezpieczenie społeczne. Uzasadnieniem, dlaczego ustawodawca obarczył właśnie tym zadaniem opisywaną instytucję, może być uznanie, że jej rola wykracza daleko dalej aniżeli kontrola i nadzór przestrzegania przepisów klasycznie umiejscawianych w gałęzi prawa pracy;

- kontrola wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnianych w ramach cywilnoprawnej umowy zlecenia, lub takiej do której stosują się te przepisy<sup>32</sup>. Dodanie tej kompetencji powoduje, że trudna do obrony staje się teza o możliwości powrotu do rozumienia gałęzi prawa pracy w sposób klasyczny, a więc taki, jaki funkcjonowała w latach 70. i 90. XX wieku. W szczególności jest to związane z faktem, że do ochrony wynagrodzenia z tytułu umowy cywilnoprawnej zlecenia stosuje się podobne zasady jak do wynagrodzenia za pracę<sup>33</sup>;

- kontrola przestrzegania przepisów o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni w zakresie powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych<sup>34</sup>. W tym przypadku kompetencja inspektorów pracy obejmuje kontrolę i nadzór nad wszystkimi zatrudnionymi wykonującymi pracę w handlu lub wykonywującymi czynności związane z handlem w placówkach handlowych w określone dni (z wyjątkiem przedsiębiorców, którzy samodzielnie w te dni wykonywali czynności sprzedaży).

<sup>29</sup> Wynikająca z art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1924).

<sup>30</sup> O. Kucharski, *Dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych dotyczących nabycia prawa do emerytury pomostowej przez pracowników. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7-8, s. 122-130.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2215).

<sup>32</sup> Ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r., poz. 2177).

<sup>33</sup> Art. 8a ust. 4-6 wskazanej wyżej ustawy.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. z 2019 r., poz. 466).



Podsumowując wymienione w tej grupie kolejne kompetencje nałożone na Państwową Inspekcję Pracy związane z kontrolą i nadzorem nad sytuacją pracownika pod kątem jego przywilejów emerytalnych, weryfikacja, czy zleceniobiorca otrzymuje minimalne wynagrodzenie za swoją pracę, a także sprawdzanie, czy jest przestrzegany zakaz wykonywania pracy przez zatrudnionych w niedziele święta i niektóre inne dni, powoduje, że stanowiska zaliczane przez B.M. Ćwiertniaka do grupy trzeciej zyskują dodatkowe uzasadnienie.

Podkreślenia wymaga fakt, że wraz z rozszerzeniem kompetencji rzeczowej w zakresie przedmiotu czynności kontrolno-nadzorczych równoległe została poszerzona kompetencja w zakresie podmiotowym umożliwiającym kontrolowanie nie tylko pracodawców, ale także innych uczestników obrotu prawnego (przedsiębiorców, agencje pracy tymczasowej itd.)<sup>35</sup>.

Analizując aktualne kompetencje rzeczowe Państwowej Inspekcji Pracy, a w szczególności opisane wyżej zmiany zachodzące w ostatnim okresie, należy stwierdzić, że są one odpowiednie również w przypadku kreacji przez ustawodawcę nowej gałęzi prawa obejmującej w całości zatrudnienie o charakterze pracowniczym i niepracowniczym. Wydaje się, że oczywiście w takiej sytuacji nastąpiłyby również w tym zakresie pewne zmiany, ale nie musiałyby mieć one „rewolucyjnego” charakteru. W przypadku zatem powstania nowej gałęzi prawa postulowanej przez autorów, zaliczanych przez B.M. Ćwiertniaka do czwartej grupy stanowisk, a więc opowiadających się za przyznaniem określonym grupom osób świadczących pracę w ramach zatrudnienia niepracowniczego części lub całości uprawnień analogicznych do uprawnień pracowniczych i konieczności powstania nowej, obszernej i silnie wewnętrznie zdyferencjonowanej gałęzi prawa, kompetencja rzeczowa Państwowej Inspekcji Pracy byłaby adekwatna już teraz.

Na marginesie jedynie należy zwrócić uwagę na treść art. 3 Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy, w której, określając zadania inspekcji pracy, wskazano również, że inspektorom pracy mogą być powierzone jakiegokolwiek inne obowiązki tylko pod warunkiem, że nie będą przeszkadzać w skutecznym wykonywaniu ich zadań głównych ani w jakikolwiek sposób naruszać autorytetu i bezstronności, potrzebnych inspektorom w stosunkach z pracodawcami i pracownikami<sup>36</sup>. Ten przepis może ewentualnie powstrzymać ustawodawcę przed dalszym zwiększaniem kompetencji rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy nie związanej z ochroną pracy.

## V

Wykorzystując klasyfikację stanowisk doktryny przedstawioną przez B.M. Ćwiertniaka odnośnie do „prawa zatrudnienia”, dokonano analizy kompetencji rzeczowej Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie spełniania przez nią zadań dotyczących kontroli i nadzoru zatrudnienia. Dokonany przegląd, poczynając od ustawy z roku 1981, która stanowiła rozwiązanie modelowe dla „klasycznego” prawa pracy epoki industrialnej, do stanu aktualnego opartego na ustawie z roku 2007 r. i jej nowelizacjach, wskazuje, że na chwilę obecną ten organ zajmuje się kontrolą i nadzorem szeroko rozumianej „pracy” czy też nazywanego według innej konwencji „zatrudnienia”. Jest to związane z faktem, że kompetencja rzeczowa

<sup>35</sup> Art. 13 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

<sup>36</sup> Konwencja nr 81 dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjęta w Genewie dnia 11 lipca 1947 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 72, poz. 450).

wa obejmuje nie tylko zagadnienia związane ze stosunkiem pracy, ale również legalnością zatrudnienia, wynagrodzeniem ze stosunku cywilnoprawnego zlecenia, obowiązkami związanymi z ubezpieczeniami społecznymi, zakazami handlu w niedziele i święta wykonywanego niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia. Zatem od strony formalnej stworzenie przez ustawodawcę ewentualnie nowej gałęzi prawa – „prawa zatrudnienia” nie wiązałyby się z koniecznością zmian w kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy.

Wytlumaczenie takiego stanu rzeczy jest związane z ekspansją i dynamizmem rozwojowym samego prawa pracy, szczególnie po zmianach ustrojowych w Polsce, które miały miejsce na początku lat 90. XX wieku. Ustawodawca podejmował różne inicjatywy mające na celu dostosowanie systemu prawa do wymagań społeczno-gospodarczych. Ocena, na ile te zmiany okazały się natomiast funkcjonalne i skuteczne – to jest już inne zagadnienie.

## Bibliografia

- Ćwiertniak B.M., *Pojęcie i przedmiot prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2009.
- Ćwiertniak B.M., *Pojęcie i systematyka prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Dral A., *Właściwości prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Gersdorf M., Rączka K., Raczkowski M., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Gersdorf M., *Między ochroną a efektywnością. Systemowe i terminologiczne aspekty objęcia cywilnoprawnych umów o zatrudnienie ustawodawstwem pracy*, PiZS 2019, nr 1.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Iwulski J., Sanetra W., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kodeks pracy 2009. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2009.
- Kucharski O., *Dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych dotyczących nabycia prawa do emerytury pomostowej przez pracowników. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7-8.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Makowski D., *Zadania inspekcji pracy w zakresie nielegalnego zatrudnienia – wybrane problemy*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga pamiątkowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.
- Mitrus L., *Powstanie i ewolucja prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Mitrus L., *Uwarunkowania rozwoju współczesnego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Oniszczyk J., *Konstytucyjne źródła prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Patulski W., *Właściwości prawa pracy*, [w:] *Zarys system prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.

- 
- Raczkowski M., *Bezpieczne i higieniczne warunki pracy w zatrudnieniu cywilnoprawym*, PiZS 2019, nr 1.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Świątkowski A., *Komentarz do kodeksu pracy*, Kraków 2002.
- Wyka T., *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXVIII, Wrocław 2019.