

**Redaktor naczelny:**  
Dr hab. **Krzysztof Rączka**  
Prof. Uniwersytetu Warszawskiego

**Redaktor tematyczny:**  
Prof. dr hab. **Małgorzata Gersdorf**

**Sekretarz naukowy:**  
Dr **Michał Rączkowski**

**Sekretarz redakcji:** Urszula Joachimiak

#### Rada naukowa

Prof. **Andrzej Łusznikow** (kierownik Katedry  
Prawa Pracy i Prawa Finansowego, Uniwersytet  
im. P.G. Diemidowa w Jarosławlu)

Prof. **Helga Oberloskamp** (Wyższa Szkoła  
Zawodowa w Kolonii)

Prof. dr hab. **Walerian Sanetra** (Uniwersytet  
w Białymstoku)

Prof. **Marlene Schmit** (Uniwersytet im. Johanna  
Wolfganga Goethego we Frankfurcie nad Menem)

Dr **Anja Steiner** (sędzia Sądu Ubezpieczeń  
Społecznych w Bayreuth)

Prof. dr hab. **Jerzy Wratny** (Instytut Pracy i Spraw  
Społecznych)

#### Adres redakcji

00-252 Warszawa, ul. Podwale 17 lok. 2  
tel. 795 145 873

e-mail: [pizs@pwe.com.pl](mailto:pizs@pwe.com.pl)

strona internetowa: [www.pizs.pl](http://www.pizs.pl)

Informacje dla autorów, zasady recenzowania i lista  
recenzentów są dostępne na stronie internetowej cza-  
sopisma. Wersja drukowana miesięcznika jest wersją  
pierwotną. Redakcja zastrzega sobie prawo do opra-  
cowania redakcyjnego oraz dokonywania skrótów w  
nadesłanych artykułach.

„Praca i Zabezpieczenie Społeczne” jest czasopismem  
naukowym punktowym przez Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego (8 punktów).

© Copyright by Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., 2019

#### Wydawca

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A.

00-252 Warszawa, ul. Podwale 17 lok. 2

<http://www.pwe.com.pl>

#### Warunki prenumeraty

Cena prenumeraty w 2019 r.: roczna 718,80 zł,  
półroczna 359,40 zł. Cena pojedynczego numeru 59,90 zł.  
Nakład 1200 egz.

#### Prenumerata u Wydawcy

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A.

Dział Handlowy ul. Podwale 17 lok. 2,  
00-252 Warszawa tel. (22) 828 19 61, 602 733 682

e-mail: [tomasz.rosa@pwe.com.pl](mailto:tomasz.rosa@pwe.com.pl)

**Prenumerata u Wydawcy: roczna 25% taniej,  
półroczna 10% taniej.**

#### Prenumerata u kolporterów:

**Garmond Press SA** — tel. (22) 837 30 08;

<http://www.garmondpress.pl/prenumerata>;

**Kolporter SA** — tel. (22) 355 04 72 do 75,

<http://dp.kolporter.com.pl>;

**Ruch SA** — zamówienia na prenumeratę w wersji  
papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio  
na stronie [www.prenumerata.ruch.com.pl](http://www.prenumerata.ruch.com.pl). Ewentualne  
pytania prosimy kierować na adres e-mail: [prenumerata@ruch.com.pl](mailto:prenumerata@ruch.com.pl) lub kontaktując się z Centrum Obs-  
ługi Klienta „RUCH” pod numerami: 22 693 70 00  
lub 801 800 803 — czynne w dni robocze w godzinach  
7<sup>00</sup>–17<sup>00</sup>. Koszt połączenia wg taryfy operatora.

**Poczta Polska SA** — infolinia: 801 333 444,

<http://www.poczta-polska.pl/prenumerata>;

**Sigma-Not** — tel. (22) 840 30 86;

e-mail: [bok\\_kol@sigma-not.pl](mailto:bok_kol@sigma-not.pl);

**As Press** — tel. (22) 750 84 29, (22) 750 84 30;

**GLM** — tel. (22) 649 41 61,

e-mail: [prenumerata@glm.pl](mailto:prenumerata@glm.pl), <http://www.glm.pl>

**Skład i łamanie:** Concept, tel. 501 132 246

**Druk:** Sowa Sp. z o.o.

## Spis treści

Deklaracja stulecia MOP w sprawie przyszłości pracy, 2019 2

Wpływ robotyzacji na rynek pracy i sektor ubezpieczeń społecznych 5  
*Marcin Rojszczak*

Characteristics of an employment relationship as a legal relationship:  
"actually" legal relation of the obligation? Few remarks in the perspective  
of the social doctrine of Church 15  
*Anna Musiała*

### Studia i opracowania

Aktualny stan praworządności w stosunkach pracy 20  
*Joanna Jasińska, Piotr Fik*

Sprawozdanie z konferencji „Pracuj legalnie”  
zorganizowanej na Wydziale Prawa i Administracji UŁ 24  
*Ewelina Szadkowska, Mateusz Barwański*

### Wykładnia i praktyka

Możliwość pełnienia funkcji przez prezydenta miasta  
(wójta, burmistrza) ukaranego karą grzywny 29  
*Krzysztof Stefański*

Uprawnienie pracodawcy do kontroli trzeźwości pracowników 34  
*Janusz Żołyński*

### Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego 39  
*Aleksandra Ziętek-Capiga*

### Z orzecznictwa Sądu Najwyższego

Rozwiązanie stosunku pracy w okresie wypowiedzenia — zakres roszczeń 42  
*Eliza Maniewska*

### Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy

Świadczenie pracy 45  
*Katarzyna Pietruszyńska-Jarosz*

### Nowe przepisy

Przeгляд Dzienników Ustaw z 2019 r. od poz. 1024 do poz. 1188 46  
*Agnieszka Zwolińska*

### Przeгляд wydawnictw

System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy 48  
*rec. Agnieszka Górnicz-Mulcahy*

# Deklaracja stulecia MOP w sprawie przyszłości pracy, 2019

## ILO Centenary Declaration for the Future of Work, 2019

Międzynarodowa Konferencja Pracy, zgromadzona w Genewie na 108 sesji, zbiegającej się z setną rocznicą Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP),

wziąwszy pod uwagę, że doświadczenia ubiegłego wieku potwierdzają, iż ciągłe i skoordynowane działania rządów, przedstawicieli pracodawców i pracowników mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia sprawiedliwości społecznej i demokracji oraz promowania powszechnego i trwałego pokoju;

uznawszy, że działania te doprowadziły do historycznego rozwoju i postępu gospodarczego oraz społecznego i doprowadziły do bardziej humanitarnych warunków pracy;

rozważwszy nadto, że ubóstwo, nierówność, niesprawiedliwości, konflikty, klęski żywiołowe i inne kryzysy humanitarne, które utrzymują się w wielu częściach świata, zagrażają rozwojowi i postępowi oraz osiągnięciu dobrobytu i godnej pracy dla wszystkich;

przypominawszy i potwierdziwszy cele, zasady i mandat zawarte w Konstytucji MOP i Deklaracji z Filadelfii z 1944 r.;

podkreślwszy znaczenie Deklaracji MOP (1998) dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz Deklaracji MOP w sprawie sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji (2008);

kierując się imperatywem sprawiedliwości społecznej, który miał wpływ na utworzenie MOP sto lat temu i z przekonaniem, że jest w zasięgu rządów, pracodawców i pracowników na całym świecie ożywienie Organizacji oraz zapewnienie przyszłości pracy w duchu wizji założycielskiej MOP;

uznawszy, że dialog społeczny przyczynia się do ogólnej spójności społeczeństw i ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia zdrowej i produktywnej gospodarki;

uznawszy również znaczenie roli stabilnych przedsiębiorstw jako twórców miejsc pracy i promowania innowacji oraz godnej pracy;

potwierdziwszy, że praca nie jest towarem;

angażując się po stronie świata pracy wolnego od przemocy i nękania;

podkreślając znaczenie promowania multilateralizmu, w szczególności w celu kształtowania przyszłości pracy, którą chcemy, i stawienia czoła wyzwaniom świata pracy;

wzywając wszystkich członków MOP do potwierdzenia ich niezachwianego zaangażowania i gotowości do działań na rzecz sprawiedliwości społecznej oraz powszechnego i trwałego pokoju, do czego zobowiązali się w 1919 i 1944 r.;

pragnąwszy zdemokratyzować zarządzanie MOP poprzez respektowanie sprawiedliwej reprezentacji wszystkich regionów i uznawanie zasady równości między państwami członkowskimi;

przyjmuje 21 czerwca 2019 roku niniejszą Deklarację stulecia MOP w sprawie przyszłości pracy.

### I

Konferencja oświadcza, że:

A. MOP obchodzi stulecie swojego istnienia w czasach, gdy świat pracy przechodzi głęboką transformację, napędzaną przez innowacje technologiczne, zmiany demograficzne, zmiany środowiskowe i klimatyczne, globalizację i nierówności, które mają głęboki wpływ na naturę pracy i jej przyszłość, a także na miejsce i godność człowieka w tym nowym kontekście.

B. Konieczne jest pilne podjęcie działań w celu wykorzystania szans i wyzwań, aby zbudować sprawiedliwą, niewykluczającą i bezpieczną przyszłość pracy, opartą na pełnym i produktywnym oraz swobodnie wybranym zatrudnieniu i godnej pracy dla wszystkich.

C. Taka przyszłość pracy ma fundamentalne znaczenie dla trwałego rozwoju, kładąc kres ubóstwu i gwarantując niepozostawienie nikogo samemu sobie.

D. MOP musi w drugim stuleciu istnienia przekształcić swój konstytucyjny mandat w służbę dla sprawiedliwości społecznej, przy czym musi działać z niesłabnącą energią, hołdując pracy skoncentrowanej na człowieku, która stawia prawa pracowników, jak również ich potrzeby, aspiracje i prawa w centrum polityki gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska.

E. Postęp Organizacji w ciągu ostatnich stu lat dowodzi, że sprawiedliwość społeczna winna przyciągać uwagę bez względu na region świata i że wymaga ona pełnego oraz całkowitego udziału mandatariuszy MOP, tj. respektowania przez nich demokratycznych zasad, przy poszanowaniu formuły trójstronności.

### II

Konferencja oświadcza, że:

A. Wypełniając swój mandat konstytucyjny, biorąc pod uwagę głębokie przemiany w świecie pracy i rozwijając swoje podejście do przyszłości pracy skoncentrowanej na człowieku, MOP musi skierować swoje wysiłki na:

- i) zapewnienie postrzegania przyszłości pracy jako ściśle związanej z trwałym rozwojem gospodarczym, społecznym i w zakresie ochrony środowiska;
- ii) wykorzystanie pełnego potencjału postępu technologicznego i zwiększonej wydajności, odwołując się także do dialogu społecznego, w celu osiągnięcia godnej pracy i trwałego rozwoju, zmierzającego do zapewnienia każdemu godności, rozwoju osobistego i sprawiedliwego podziału korzyści;
- iii) promowanie nabywania kompetencji, doświadczenia i kwalifikacji zawodowych przez wszystkich pracowników przez całe życie zawodowe i postrzeganie tej

kwestii jako wspólnej odpowiedzialności rządów i partnerów społecznych w celu:

- zaradzenia deficytowi kompetencji, doświadczenia i kwalifikacji zawodowych już istniejącemu lub oczekiwanemu,
  - zwrócenia szczególnej uwagi na dostosowanie systemów edukacji i szkolenia do potrzeb rynku pracy przy uwzględnieniu ewolucji pracy,
  - wzmocnienia zdolności pracowników do korzystania z potencjału pracy godnej;
- iv) opracowanie skutecznych polityk mających na celu zapewnienie pełnego i produktywnego oraz swobodnie wybranego zatrudnienia, nadto stworzenie godnej pracy dla wszystkich, w szczególności poprzez ułatwienie przechodzenia od etapu kształcenia i szkolenia do pracy oraz poprzez nacisk na skuteczną integrację młodych ludzi w pracy;
- v) podtrzymanie środków wsparcia, które poszerzą starszym pracownikom możliwość wyboru pracy poprzez jej optymalizację w kierunku pracy w dobrych, wydajnych i zdrowych warunkach, co umożliwi także aktywne starzenie się;
- vi) promowanie praw pracowniczych jako zasadniczego elementu na drodze do osiągnięcia trwałego i adresowanego do wszystkich wzrostu, z naciskiem na wolność zrzeszania się i skuteczne uznanie prawa do rokozań zbiorowych;
- vii) osiągnięcie równości płci w pracy poprzez program głębokich zmian i poprzez regularną ocenę postępów, która:
- stworzy równe szanse, równy udział i równe traktowanie, w tym równe wynagrodzenie dla kobiet i mężczyzn za pracę o równej wartości,
  - promuje bardziej zrównoważony podział obowiązków rodzinnych,
  - oferuje lepsze godzenia życia zawodowego i prywatnego poprzez umożliwienie pracownikom i pracodawcom znalezienia rozwiązań, na przykład w dziedzinie czasu pracy, które uwzględniałyby potrzeby ale i atuty nowych podejść,
  - zachęci do inwestycji w gospodarkę opiekuńczą;
- viii) osiągnięcie równości szans i traktowania osób niepełnosprawnych, a także innych osób znajdujących się w trudnej sytuacji;
- ix) wspieranie roli sektora prywatnego jako głównego miejsca wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy poprzez promowanie sprzyjającego otoczenia dla przedsiębiorczości, w szczególności dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także spółdzielni oraz wspieranie gospodarki społecznej i solidarnej, w celu stworzenia godnej pracy, osiągnięcia pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz poprawy standardów życia dla wszystkich;
- x) wspieranie roli sektora publicznego jako ważnego pracodawcy i dostawcy wysokiej jakości usług publicznych;
- xi) wzmocnienie administracji i inspekcji pracy;
- xii) zapewnienie, że różne formy organizacji pracy, modele produkcji i modele biznesowe, w tym w kra-

jowych i globalnych łańcuchach dostaw, mają stymulować postęp społeczny i gospodarczy, umożliwiając przyzwoity rozwój, sprzyjający pełnemu, produktywnemu i swobodnie wybranemu zatrudnieniu;

xiii) zlikwidowanie pracy przymusowej i pracy dzieci, promowanie godnej pracy dla każdego i promowanie współpracy transgranicznej, w tym w obszarach i sektorach o wysokiej integracji międzynarodowej;

xiv) promowanie przejścia od gospodarki nieformalnej do gospodarki formalnej, z należywym uwzględnieniem obszarów wiejskich;

xv) opracowanie odpowiednich systemów ochrony społecznej, które są odpowiednie, zrównoważone i dostosowane do zmieniającego się świata pracy, lub poprawienie systemów istniejących;

xvi) pogłębienie i zintensyfikowanie prac w dziedzinie międzynarodowej migracji zarobkowej tak, by zaspokoić potrzeby w tej dziedzinie i by odgrywać wiodącą rolę w osiągnięciu godnej pracy migrantów;

xvii) zintensyfikowanie zaangażowania i wielostronnej współpracy w celu zwiększenia spójności polityki uwzględniającej, że:

- godna praca jest niezbędna dla trwałego rozwoju, walki z nierównościami dochodowymi i eliminacji ubóstwa; szczególnej uwagi wymagają obszary konfliktów, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych,

- w zglobalizowanym świecie nieprzyjęcie choćby przez jeden kraj prawdziwie ludzkiego systemu pracy jest bardziej niż kiedykolwiek przeszkodą dla postępu we wszystkich innych krajach.

B. Dialog społeczny, w tym negocjacje zbiorowe i współpraca trójstronna, stanowią podstawę, na której opierają się wszystkie działania MOP i przyczyniają się do sukcesu polityk i decyzji państw członkowskich.

C. Skuteczna współpraca w miejscu pracy jest narzędziem zapewniającym tworzenie bezpiecznych i produktywnych miejsc pracy, muszą jednak być respektowane negocjacje zbiorowe i ich wyniki oraz nie może być podważana rola związków zawodowych.

D. Bezpieczne i zdrowe warunki pracy są podstawą godnej pracy.

### III

Konferencja wzywa wszystkich swoich członków, z uwzględnieniem ich uwarunkowań krajowych, by pracując indywidualnie lub zbiorowo, opierając się na trójstronności i dialogu społecznym, korzystając ze wsparcia MOP, rozwijali oni swoje podejście na pracy zorientowanej na człowieku poprzez:

A. Zachęcenie wszystkich do korzystania z możliwości, jakie daje zmieniający się świat pracy i:

- i) skonkretyzowania równości płci w zakresie szans i traktowania;

- ii) opracowania skutecznego systemu uczenia się przez całe życie i wysokiej jakości edukacji dla wszystkich;
- iii) zapewnienia powszechnego dostępu do kompleksowej i trwałej ochrony socjalnej;
- iv) zagwarantowania skutecznych środków towarzyszących ludziom podczas przemian z jakimi będą musieli mierzyć się przez całe życie zawodowe.

B. Wzmocnienie instytucji pracy w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony wszystkim pracownikom oraz potwierdzenie znaczenia stosunku pracy jako środka gwarantującego pracownikom bezpieczeństwo i ochronę prawną, przy jednoczesnym dostrzeganiu skali zatrudnień nieformalnych oraz potrzeby poszukiwań skutecznych środków przekształcenia ich w pracę formalną. Wszyscy pracownicy powinni korzystać z odpowiedniej ochrony zgodnej z wizją godnej pracy, z uwzględnieniem następujących elementów:

- i) poszanowania praw podstawowych;
- ii) odpowiedniego wynagrodzenia minimalnego, legalnego lub wynegocjowanego;
- iii) ograniczenia liczby godzin pracy;
- iv) zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy.

C. Promowanie trwałego, zapobiegającego wyłącznie społecznemu, pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia, opartego na trwałym rozwoju gospodarczym oraz zagwarantowanie godnej pracy dla wszystkich poprzez:

- i) polityki makroekonomiczne;
- ii) handel, przemysł i polityki sektorowe tak, by promowały one godną pracę i zwiększały wydajność;
- iii) inwestycje w infrastrukturę i sektory strategiczne tak, by poradzić sobie z głęboką transformacją w świecie pracy;
- iv) polityki i zachęty promujące trwały wzrost gospodarczy, zapobiegające wyłączeniu społecznemu, a także sprzyjające tworzeniu i rozwojowi stabilnych przedsiębiorstw; niezbędne są też innowacje i przechodzenie od gospodarki nieformalnej do gospodarki formalnej oraz dostosowanie praktyk przedsiębiorców do celów niniejszej Deklaracji;
- v) polityki i środki zapewniające odpowiednią ochronę prywatności i danych osobowych, w celu sprostanienia wyzwaniom i wykorzystania możliwości, które wynikają z transformacji związanymi z technologiami cyfrowymi, przy czym szczególnej uwagi wymagają platformy.

#### IV

Konferencja oświadcza, że:

A. Rozwój, promocja, ratyfikacja i monitorowanie wdrażania międzynarodowych standardów pracy mają

fundamentalne znaczenie. MOP musi zatem posiadać i promować jasny, solidny i aktualny zbiór międzynarodowych standardów pracy i zwiększać ich przejrzystość. Międzynarodowe standardy pracy muszą również odzwierciedlać zmiany w świecie pracy, chronić pracowników i uwzględniać potrzeby stabilnych przedsiębiorstw oraz podlegać skutecznej i posiadającej autorytet kontroli. MOP musi pomóc państwom członkowskim w skutecznym ratyfikowaniu i stosowaniu norm międzynarodowych.

B. Wszystkie państwa członkowskie powinny działać na rzecz ratyfikacji i wdrożenia podstawowych konwencji MOP i okresowo dokonywać przeglądu, w porozumieniu z organizacjami pracodawców i pracowników, możliwości ratyfikowania innych standardów MOP.

C. Obowiązkiem MOP jest wzmocnienie zdolności jej trójstronnych mandatariuszy do:

- i) zachęcania do tworzenia silnych i reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych;
- ii) to te silne reprezentacje umożliwiają branie udziału we wszystkich korespondujących procesach oraz w instytucjach rynku pracy, programach i politykach, na poziomie krajowym i międzynarodowym;
- iii) to one mogą też zajmować się wszystkimi podstawowymi zasadami i prawami w pracy na wszystkich poziomach

z przekonaniem, że reprezentacja i dialog przyczyniają się do ogólnej spójności społeczeństw, są wyrazicielami interesu publicznego i mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania i wydajności gospodarki.

D. Usługi świadczone przez MOP państwom członkowskim i partnerom społecznym, w tym poprzez współpracę na rzecz rozwoju, muszą być zgodne z mandatem Organizacji i opierać się na dogłębnym rozumieniu i uwzględnieniu różnorodności ich sytuacji, potrzeb, priorytetów i poziomu rozwoju, w to włączywszy kontekst współpracy Północ-Południe i rozszerzoną współpracę trójstronną.

E. MOP powinna utrzymać swoje zdolności i wiedzę specjalistyczną w dziedzinie statystyki, badań i zarządzania na najwyższym poziomie w celu dalszej poprawy jakości udzielanych przez nią porad, które przecież przyczyniają się do rozwoju polityk.

F. Na podstawie swojego mandatu konstytucyjnego MOP musi odgrywać ważną rolę w układzie kompleksowości i wielostronności relacji, wzmacniając współpracę z innymi organizacjami i wchodząc w porozumienia instytucjonalne w celu promowania spójności polityk przez przechodzenie do przyszłości pracy zorientowanej na człowieku, z uwzględnieniem silnych, złożonych i decydujących powiązań między polityką społeczną, handlową, finansową, gospodarczą i ochroną środowiska.

# Wpływ robotyzacji na rynek pracy i sektor ubezpieczeń społecznych

## The impact of robotization on the labour market and social protection

*dr Marcin Rojszczak*

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji,  
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych  
ORCID: 0000-0003-2037-4301  
e-mail: marcin.rojszczak@pbsg.pl

**Streszczenie** Współczesna gospodarka w znacznym stopniu opiera się na wykorzystaniu rozbudowanych algorytmów automatyzujących podejmowane decyzje. Coraz częściej mówi się o wykorzystaniu takich technologii jak sztuczna inteligencja czy uczenie maszynowe, których praktyczne zastosowanie będzie prowadziło do dalszego zwiększenia wydajności procesów wytwórczych, ale również wprowadzenia nowych — nieznanych wcześniej — form i sposobów świadczenia usług. Obserwowane procesy cyfryzacji gospodarki, wykorzystujące na nieznaną wcześniej skalę automatyzację oraz systemy informatyczne wyposażone w możliwość samodzielnego podejmowania decyzji, stanowią nowy argument w ponad stuletniej dyskusji dotyczącej istnienia oraz skali fenomenu technologicznego bezrobocia. Zagadnienie to zyskuje jednak inny jakościowo wymiar w związku z potencjałem związanym z nowymi technikami przetwarzania informacji. Zdaniem autora koncepcja „świata bez pracy” powinna być coraz częściej przedmiotem dyskusji nie tylko wśród socjologów czy ekonomistów, ale z uwagi na realne i daleko idące implikacje dla gospodarki i państwa także wśród prawników.

**Słowa kluczowe:** technologiczne bezrobocie, robotyzacja, opodatkowanie robotów, świat bez pracy, gwarantowany dochód minimalny.

**Summary** The observed processes of the digitization of the economy, using automation on previously unknown scale and IT systems equipped with the ability to make independent decisions, constitute a new argument in over one hundred years of discussion regarding the existence and the scale of technological unemployment phenomena. This issue, however, gains a different scale due to the potential associated with new information processing techniques. As a result, the concept of "world without a job" should be more often discussed not only by sociologists or economists — but because of the real and far — reaching implications for the economy and the state, also by lawyers.

**Keywords:** technological unemployment, robotization, taxation of robots, world without work, guaranteed minimum income.

JEL: K24

### Uwagi wprowadzające

Automatyzacja połączona z algorytmami sztucznej inteligencji pozwala na samodzielne podejmowanie decyzji przez systemy informatyczne, z pominięciem konieczności ręcznego sterowania lub kontroli przez człowieka. W takim przypadku wynik działania systemu nie zależy wyłącznie od wcześniej zaprogramowanych schematów postępowania, lecz również od wniosków (wiedzy) pochodzących z dostępnych baz danych. Systemy informatyczne mogą w ten sposób analizować dziesiątki milionów podobnych przypadków i na ich podstawie reko-

mendować działania, które wydają się najbardziej właściwe do zadanego problemu. Opisany sposób działania — polegający na połączeniu analityki dużych zbiorów danych (Big Data) z nowoczesnymi, heurystycznymi algorytmami uczenia maszynowego — nie jest opisem hipotetycznych, przyszłych zastosowań. Rozwiązania tego typu funkcjonują lub są testowane już dzisiaj w większości sektorów gospodarki — począwszy od procesów tradycyjnie kojarzonych z automatyzacją (produkcja, logistyka, kontrola jakości), ale również poprzez nowe pola zastosowań, takie jak ochrona zdrowia, a nawet usługi prawne.

I tak, obecnie w Polsce są tworzone nowoczesne produkty medyczne przeznaczone dla rynku konsumenckiego mające przyspieszyć i uprościć proces diagnostyki medycznej. Przykładem może być urządzenie StethoMe, za pomocą którego rodzice będą mogli natychmiastowo przeprowadzić ocenę zdrowia dziecka pod kątem infekcji dróg oddechowych (Cylka, 2018). Działanie systemu polega na porównaniu dokładnych informacji pomiarowych zebranych za pomocą dedykowanego urządzenia i zestawienia ich z bazą odpowiednio przygotowanych pomiarów referencyjnych. Z kolei w Stanach Zjednoczonych testowane są usługi mające wspomóc — lub docelowo zautomatyzować — świadczenie usług poradnictwa prawnego w oparciu o istniejące orzecznictwo (Pasquale i Cashwell, 2015). Robotyzacja to także usługi, z których duża część społeczeństwa korzysta na co dzień w przestrzeni fizycznej (np. samoobsługowe kasy oraz automaty do nadawania i odbierania przesyłek), jak również w przestrzeni wirtualnej (dedykowane chaty/boty do obsługi centrów obsługi klienta czy usługi tłumaczenia tekstów).

Powyższe przykłady obrazują trend zauważalny w każdej dziedzinie gospodarki — zastosowanie coraz bardziej inteligentnych robotów (systemów informatycznych) prowadzi do automatyzacji i uproszczenia złożonych zadań, także usług, których realizacja była zarezerwowana dotychczas dla specjalistów. Błędem byłoby jednak wiązanie tego trendu wyłącznie z zadaniami związanymi z pracą fizyczną. Robotyzacja wkracza tak samo w inne obszary gospodarki, nie wyłączając profesjonalnych usług, takich jak usługi medyczne czy prawne. W ten sposób robotyzacja i automatyzacja zmieniają dzisiejszą gospodarkę, wpływając na rynek pracy i kształtując społeczeństwo jutra.

Proces ten następuje od wielu lat i równie długo jest analizowany — najczęściej jednak z perspektywy nauk ekonomicznych oraz socjologicznych (Afeltowicz, 2007). Już w okresie wcześniejszych rewolucji przemysłowych wskazywano, że przyjęcie nowoczesnego modelu produkcji opartego na powtarzalności działań oraz szersze wykorzystanie maszyn musi doprowadzić do negatywnych skutków na rynku pracy. Podobne obawy były wyrażane zarówno w epoce industrializacji, elektryfikacji, jak i następującej w drugiej połowie dwudziestego wieku cyfryzacji. Wbrew wyrażanym obawom nie obserwujemy gwałtownego wzrostu bezrobocia, także w grupie osób, których praca została zastąpiona przez wprowadzenie procesów automatycznych (por. Graetz i Michaels, 2017, s. 168–173). Jak jednak zauważa M. Husson, wniosek ten pomija ważną okoliczność, jaką jest znacząca redukcja przeciętnego czasu pracy. Uwzględniając ten czynnik stwierdza on, że „gdybyśmy dziś nie pracowali o połowę krócej w porównaniu ze średnią z początku XX w., połowa ludności byłaby bezrobotna” (Husson, 2006).

Odnosząc się do skutków zbliżającej się ery systemów autonomicznych (samodzielnie podejmujących decyzje) wielu ekspertów wskazuje na możliwe poważne negatywne konsekwencje dla rynku pracy, ale także dla systemu ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych — a w dalszej perspektywie dla stabilności ekonomicznej całego państwa. Według zwolenników tego poglądu w wyniku po-

wszechnego wprowadzenia robotów zastępujących pracę ludzi w większości gałęziach gospodarki dojdzie do gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia. Z uwagi na skalę zmian znaczna część społeczeństwa zostanie pozbawiona możliwości stałego zarobkowania. Wielkość tego zjawiska może doprowadzić zarówno do problemów w utrzymaniu istniejącego obecnie modelu ubezpieczeń zdrowotnych (osoby niezatrudnione mogą nie być w stanie same opłacać koniecznych składek), jak i załamania modelu ubezpieczeń społecznych (problem z finansowaniem świadczeń emerytalnych osób trwale bezrobotnych). Co więcej, według zwolenników tej teorii znaczny wzrost bezrobocia będzie tworzył presję na zwiększanie wydatków socjalnych (konieczność dofinansowania ubezpieczeń zdrowotnych i socjalnych), które będą musiały być finansowane z budżetu pozbawionego istotnej części wpływów podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Stąd też w dyskusji publicznej pojawia się wiele propozycji mających pomóc w transformacji społeczeństwa do modelu, w którym jego znaczna część jest pozbawiona możliwości stałej pracy zarobkowej. Większość tych propozycji jest związana z przyjęciem reglamentacji (ograniczeń) w wykorzystaniu robotyzacji przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych rodzajów podatków nałożonych na przedsiębiorców stosujących automatyzację.

Przed omówieniem zasadności postulowanych działań konieczne jest odniesienie się do prawdziwości wielu założeń, na których zostały one zbudowane. Czy w istocie robotyzacja musi prowadzić do gwałtownego zwiększenia stopy bezrobocia oraz pojawienia się znaczącej grupy osób stale pozbawionych pracy? Dotychczasowe doświadczenia — w tym związane z wcześniejszymi rewolucjami przemysłowymi, a w szczególności z automatyzacją procesów produkcyjnych z końca XX w., wskazują, że nowe formy organizacji pracy nie są wprowadzane natychmiastowo. Zazwyczaj proces ten trwa wiele lat, a czas ten jest wykorzystywany także do przekwalifikowania osób tracących pracę, przy jednoczesnym wygaszaniu kierunków kształcenia nierokujących na trwałe zatrudnienie. Zmiany zachodzące w gospodarce prowadzą także do ewolucji rynku pracy. Pojawiają się nowe zawody, wcześniej nieznane, jak i nowe formy ich wykonywania. Z zestawienia opublikowanego przez Forbes wynika, że z grupy 7 najbardziej poszukiwanych zawodów w 2018 r. dwa pierwsze (inżynier oprogramowania oraz architekt bezpieczeństwa IT) nie były znane trzydzieści lat temu (Stahl, 2018). Z kolei w zestawieniu 100 najbardziej poszukiwanych specjalistów na rynku amerykańskim pierwsze dwadzieścia pozycji zajmują zawody związane z nowymi technologiami oraz opieką zdrowotną (US News & World Report, 2017) — a więc miejsca pracy niepodlegające się łatwej automatyzacji<sup>1</sup>. Czy zatem jest możliwe, że robotyzacja zamiast spowodować powstanie bezrobocia w nieznanym wcześniej rozmiarze będzie stanowiła impuls dla przeobrażeń na rynku pracy? A może wprowadzenie nowych technik informatycznych wykreuje nowe, nieznane dzisiaj zawody — w których zatrudnienie znajdą osoby, których praca zacznie być wykonywana przez maszyny?

Uzasadnione zastrzeżenia musi budzić sama propozycja dodatkowego opodatkowania robotów. Czy tego typu podatek nie zmierzałby w istocie do ograniczenia konkurencyjności oraz dławienia innowacyjności gospodarki? Czy przedsiębiorczość, przejawiająca się zastosowaniem bardziej efektywnych i wydajnych narzędzi pracy, powinna być ograniczana przez wprowadzenie dodatkowych obciążeń publicznych? A wreszcie — czy istnieje, nawet teoretyczny, model wprowadzenia tego typu opodatkowania, który pozwoliłby na osiągnięcie zamierzonych celów (przywrócenie równowagi w zakresie przychodów i obciążeń budżetowych) przy jednoczesnym zminimalizowaniu jego negatywnego wpływu na sektor nowych technologii. Innymi słowy, czy wykorzystanie robotów należy opodatkować, a jeżeli tak — to w jaki sposób, aby nie wprowadzić niepożądanego modelu subsydiowania nieefektywnej pracy wykonywanej przez ludzi.

Celem artykułu jest próba poszukiwania odpowiedzi na powyższe pytania i jednocześnie wyjaśnienie dlaczego nadchodzące przemiany gospodarcze spowodowane wprowadzaniem nowych technologii w głęboki sposób zmienią zasady funkcjonujące na rynku pracy. Rozważania zostaną wzbogacone także o odniesienie się do przepisów krajowych, które zostały przyjęte lub których wprowadzenie jest dyskutowane w UE oraz państwach trzecich.

## Podstawowe definicje

Odpowiednie odniesienie się do przedstawionych zagadnień wymaga w pierwszej kolejności wprowadzenia i wyjaśnienia podstawowej terminologii. Zdefiniowania wymagają nie tylko pojęcia zasadnicze, takie jak robotyzacja (a zatem i „robot”), ale również sztuczna inteligencja czy uczenie maszynowe. W dyskusji publicznej dotyczącej społecznych skutków globalnej robotyzacji terminy te są często stosowane zamiennie, co może prowadzić do przekłamań lub nadinterpretacji.

W chwili obecnej brakuje legalnej definicji pojęcia „robot”. Problemem jest już wskazanie, czy robot jest urządzeniem (maszyną), czy może być wyłącznie oprogramowaniem. W normie ISO 8373:2012 termin „robot” jest definiowany jako „uruchamialny mechanizm programowany o dwóch lub więcej stopniach swobody, z pewnym stopniem autonomii, poruszający się w swoim środowisku, w celu wykonywania zamierzonych zadań”. Uznaje, że robot nie może być wyłącznie rozwiązaniem programowym, prowadzi do konkluzji, że musi być on obiektem fizycznym. Pogląd ten podziela R. Calo (2015, s. 531), wskazując jednocześnie, że tylko przy założeniu fizyczności robota może być w pełni spełniony postulat o jego zdolności oddziaływania na otaczający świat. Wydaje się jednak, że jest to jedynie ograniczenie definicyjne — nie ma żadnej przeszkody, aby oprogramowanie sterujące robotem funkcjonowało wyłącznie w przestrzeni wirtualnej. W takim przypadku w literaturze częściej stosowany jest termin „agent inteligentny”<sup>2</sup>. Przykładem tego typu rozwiązań mogą być boty funkcjonujące w portalach społecznościowych i prowadzące z użytkownikami rozmowy na

zadane przez nich tematy (szerzej zob. Serenko, Ruhi i Cocosila, 2007, s. 141–166).

Najważniejszym terminem zastosowanym w przytoczonej definicji robota jest przymiotnik „autonomiczny”. Wszelkie rozważania przedstawione w niniejszym artykule oraz obawy związane z wpływem robotyzacji na rynek pracy odnoszą się do robotów autonomicznych — a więc takich, które mogą (w pewnym zakresie) podejmować samodzielnie decyzje w oparciu o informacje, które posiadają. Tylko bowiem w takim przypadku robot może być uznawany za przedmiot wykraczający poza tradycyjne narzędzie pracy (tj. działające według zaprogramowanego algorytmu zdefiniowanego przez swojego właściciela). Autonomiczność robotów jest zatem zagadnieniem centralnym — stąd też i potrzeba odniesienia go do dodatkowych pojęć, takich jak sztuczna inteligencja oraz uczenie maszynowe. Cechą wspólną dla obu technologii jest zdolność do budowania samodzielnych wniosków — najczęściej poprzez poszukiwanie nieoczywistych powiązań między informacjami źródłowymi, jak np. trendy i wzorce w istniejących danych. Algorytmy sztucznej inteligencji są jednak jakościowo różne od algorytmów uczenia maszynowego — te drugie działają bowiem w oparciu o znany kod źródłowy, natomiast bazują na olbrzymiej liczbie danych, mając jednocześnie zdolność do budowania własnych doświadczeń na podstawie wcześniejszych wniosków. Wszystkie znane obecnie systemy autonomiczne działają w oparciu o algorytmy uczenia maszynowego. Pozwalają one uzyskać samodzielność podejmowanych decyzji, ale wyłącznie w zakresie niezbędnym do wykonania głównego zadania systemu. Z kolei systemy sztucznej inteligencji są trudniej definiowalne, ponieważ w praktyce technologia potrzebna do ich powstania jest dopiero rozwijana, a systemy tego typu nie istnieją w praktyce<sup>3</sup>. Teoretycznie, systemy sztucznej inteligencji co do zasady będą potrafiły powielać sposób reagowania na bodźce charakterystyczne dla ludzi, a więc będą zdolne nie tylko do przyswajania nowej wiedzy, ale również rozwiązywania problemów wykraczających poza zadania pierwotnie zdefiniowane przez twórców<sup>4</sup>.

Mówienie o robotach sterowanych przez systemy sztucznej inteligencji wprowadza konieczność zmiany percepcji ich oceny — w takim przypadku trudno mówić o systemach autonomicznych, ale o systemach posiadających — częściową lub pełną — samoświadomość. Będzie to skutkowało koniecznością odniesienia się do takich systemów nie jako przedmiotów, ale jako podmiotów ewentualnych regulacji. Powstanie tego typu urządzeń rodzi także wiele nowych problemów etycznych i moralnych, daleko wykraczających poza zakres niniejszego artykułu.

W analizach przygotowanych na potrzeby Parlamentu Europejskiego systemy tego typu zostały nazwane „inteligentnymi robotami” (Parlament Europejski, s. 9–12). Według zaproponowanej definicji (por. rezolucja PE z 16 lutego 2017 r.) urządzenie tego typu można zdefiniować poprzez następujący zestaw cech:

□ zdobywanie autonomii za pomocą czujników lub wymiany danych z otoczeniem (wzajemne połączenia) oraz wymiany i analizy tych danych,

□ zdolność samokształcenia na podstawie zdobytego doświadczenia i interakcji z otoczeniem (kryterium fakultatywne),

□ przynajmniej minimalna forma fizyczna,

□ dostosowywanie swojego zachowania i działań do otoczenia,

□ brak funkcji życiowych w sensie biologicznym.

Podsumowując, przedmiotem dalszych rozważań będą takie urządzenia (systemy), które dysponując przynajmniej częściową autonomią decyzyjną, posiadają zdolność do nauki i budowania własnej wiedzy w oparciu o interakcję z otoczeniem. Tego typu roboty mogą być wykorzystane nie tylko do automatyzacji zadań (zapewnienia ich powtarzalności), ale również do zastępowania pracy ludzi w bardziej złożonych zadaniach — często oferując większą wydajność oraz jakość uzyskiwanych wyników.

## Wpływ robotyzacji na rynek pracy

Próba analizy możliwych skutków społecznych postępującej robotyzacji wymaga w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia dwóch zagadnień: 1) potwierdzenia istnienia powiązania pomiędzy postępującą automatyzacją a wzrostem wskaźnika trwałego bezrobocia oraz 2) oceny wpływu rozwoju technologii na kreowanie nowych aktywności zawodowych, w szczególności powstawania nieznanych wcześniej zawodów.

W tym celu konieczne jest omówienie koncepcji tzw. technologicznego bezrobocia (ang. *technological unemployment*). Pojęcie to zostało spopularyzowane przez ekonomistę J. M. Keynesa w latach trzydziestych XX wieku jako odnoszące się do „bezrobocia będącego efektem minimalizacji potrzeby wykorzystania siły roboczej w sposób wykraczający poza możliwości wykorzystania jej w innych obszarach” (Abbott i Bogenschneider, 2018, s. 146). Obawy dotyczące wpływu industrializacji i automatyzacji na rynek pracy były wyrażane już w trakcie wcześniejszych rewolucji technologicznych i za każdym razem podlegały uważnej ocenie i badaniu. Istnienie oraz skala występowania technologicznego bezrobocia jest przedmiotem badań w naukach ekonomicznych i socjologicznych od ponad stu lat. Chociaż w literaturze prezentowane są różne opinie na temat skali zjawiska, to jednak samo jego występowanie nie jest współcześnie kwestionowane. R. Campa (2017, s. 2) wskazuje, że w Stanach Zjednoczonych w 1900 r. 41% populacji pracowało w rolnictwie, podczas gdy w 2000 r. liczba ta spadła do zaledwie 2%. Z kolei liczba zatrudnionych w przemyśle spadła z 22,5% w 1980 r. do 10% w 2015 r., przy oczekiwaniu dalszego jej zmniejszenia do 3% w 2030 r. Biorąc pod uwagę wzrost liczby ludności, wyniki te obrazują znaczącą migrację pracowników między sektorami gospodarki: na początku XX wieku większość zatrudnionych pracowała w rolnictwie, następnie w przemyśle, a obecnie — w XXI wieku — w sektorze usług. Stąd wniosek, że wprowadzenie szerokiej robotyzacji usług będzie miało największy wpływ na funkcjonowanie rynku pracy.

Z kolei D. Thompson (2015) zwraca uwagę na inny aspekt automatyzacji, wyrażający się wykładniczym

wzrostem wartości przedsiębiorstw szeroko wykorzystujących nowe technologie. Jak zauważa autor, w 1964 r. największa wówczas spółka telekomunikacyjna — AT&T — posiadała kapitalizację 267 mld USD oraz zatrudniała ponad 758 tys. pracowników. Współcześnie wyceniany na podobnym poziomie koncern Google zatrudnia tylko 55 tys. pracowników. Google osiąga zatem podobną wartość rynkową zatrudniając zaledwie 10% liczby pracowników AT&T. Jedną z przyczyn tej dysproporcji jest oparcie modelu biznesowego na automatyzacji większości procesów biznesowych. W pewnym uogólnieniu można zatem stwierdzić, że automatyzacja ta pozwala na osiągnięcie podobnego efektu rynkowego (wyrażającego się podobną kapitalizacją spółki) przy znacząco mniejszym zatrudnieniu.

Chociaż procesy wprowadzania nowoczesnych technologii trwają od wielu lat, nie zaobserwowano dotychczas znaczącego wzrostu osób trwale bezrobotnych. Chociaż liczba osób zatrudnionych w niektórych sektorach (w szczególności w produkcji) stale maleje, to jednocześnie następuje kompensujący ten spadek wzrost liczby zatrudnionych w sektorze usług (w szczególności w ochronie zdrowia czy usługach finansowych). Dlatego w literaturze wskazuje się, że dotychczas efekt technologicznego bezrobocia nie był szerzej zauważalny, a przez to i nie stanowił przedmiotu szczególnego zainteresowania prawodawców.

R. Campa podkreśla, iż dodatkowym czynnikiem zmniejszającym negatywne skutki automatyzacji był także interwencjonizm państwowy — przejawiający się między innymi wprowadzaniem programów ochronnych dla osób odchodzących z likwidowanych sektorów, ale także związany z ogólnym trendem do wzmacniania osłon socjalnych i praw pracowniczych. W efekcie średni tydzień pracy ulega stałemu skróceniu, co w połączeniu z stale rozbudowywaną osłoną socjalną (np. dotyczącą płatnych urlopów, zwolnień zdrowotnych) prowadzi do wzrostu kosztów pracy po stronie pracodawców. To z kolei tworzy presję na zatrudnianie nowych osób do wykonywania zadań realizowanych wcześniej przez mniejszą grupę pracowników. W efekcie, chociaż liczba pracowników zatrudnionych w gospodarce rośnie, to nie przekłada się to na proporcjonalne zwiększenie efektywności wykonanej przez nich pracy. W ten sposób — poprzez wzmocnienie osłony socjalnej — upowszechnienie automatyzacji procesów biznesowych prowadzi do poprawienia warunków pracy oraz zapewnienia stałej pracy większej części społeczeństwa. W rozwiniętych gospodarkach proces ten ma jednak także dodatkowy wymiar — jakim jest stagnacja w zakresie wzrostu wynagrodzeń. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone, gdzie siła nabywcza związana ze średnim wynagrodzeniem w sektorze prywatnym w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat pozostaje na niezmiennym poziomie (Desilver, 2018). Oczywiście brak realnego wzrostu wynagrodzeń ma więcej przyczyn i próba wiązania go wyłącznie czy nawet głównie z automatyzacją byłaby nadmiernym uproszczeniem. Bez wątpliwa jednak siła nabywcza pracowników nie rośnie w sposób proporcjonalny do wzrostu rentowności przedsiębiorstw.



W literaturze przedmiotu nadchodzące przemiany gospodarcze związane z wprowadzeniem robotyzacji określa się jako czwartą rewolucję przemysłową (tzw. Przemysł 4.0), dla odróżnienia od trzech poprzednich — tj. mechanizacji, elektryfikacji i cyfryzacji. Powstaje zatem pytanie, czy rewolucja ta będzie wiązała się z jakościowo innymi skutkami dla rynku pracy niż przemiany, które już nastąpiły. Czy faktycznie wprowadzenie inteligentnych robotów może doprowadzić do trwałych zmian społecznych, skutkujących także koniecznością przebudowania sposobu funkcjonowania rynku pracy? Zdania w tym zakresie są podzielone. Analizy nie ułatwia fakt, że wielu badaczy błędnie łączy Przemysł 4.0 z wprowadzeniem systemów sztucznej inteligencji. Jak wcześniej wskazano, projektowanie posiadających praktyczne zastosowania systemów sztucznej inteligencji wykracza poza obecne zdolności techniczne. Ich wprowadzenie będzie się także wiązało z szeregiem problemów daleko wykraczających poza zasady regulacji rynku pracy — potwierdzenie, że maszyna osiągnęła rozwój pozwalający na uznanie, że jest w pełni samodzielna i zdolna do samostanowienia będzie bez wątpienia musiało się wiązać z daleko idącą przebudową całego systemu prawnego, nie wyłączając także zasad ustrojowych państwa. Obecnie zarówno w Stanach Zjednoczonych jak i w Unii Europejskiej trwają ożywione dyskusje nad wypracowaniem tzw. modelu elektronicznej osobowości prawnej, pozwalającej inteligentnym agentom programowym nadać status podobny do osób prawnych (w zakresie np. ograniczonej odpowiedzialności za własne działania)<sup>5</sup>.

Robotyzacja może mieć także korzystny wpływ na rynek pracy. Przyczynia się bowiem do powstania nowych sektorów gospodarki, tworzy zapotrzebowanie na nowe kompetencje i umiejętności, a w efekcie kreuje nowe miejsca pracy dla specjalistów. Nie dotyczy to wyłącznie kompetencji technicznych. Poprawa warunków życia skutkuje również wzrostem średniej oczekiwanej długości życia, co z kolei przyczynia się do powstania zapotrzebowania na usługi medyczne oraz opieki nad seniorami. Według danych amerykańskiego Biura Statystyk Pracowniczych (US Bureau of Labor Statistics), w latach 2016–2026 wśród pięciu zawodów, dla których oczekuje się powstania największej liczby nowych miejsc pracy, aż trzy są związane z sektorem opieki zdrowotnej (dane Bureau of Labor Statistics według stanu na 23.10.2018). Urząd przewiduje, że we wskazanym okresie powstanie czterokrotnie więcej miejsc pracy dla opiekunów medycznych niż programistów, a przyrost zatrudnienia w tej grupie przekroczy 40% (dla porównania wśród programistów będzie to 24%).

Wprowadzenie inteligentnych robotów na szeroką skalę może jednak spowodować zaburzenia funkcjonowania rynku pracy w zakresie wykraczającym poza znane z wcześniejszych rewolucji przemysłowych. W analizie przedstawionej w styczniu 2017 r. przez McKinsey Global Institute (2017, s. 4) wskazano, że w przybliżeniu połowa z obecnych w Stanach Zjednoczonych miejsc pracy może podlegać automatyzacji, czego skutkiem może być zmniejszenie rocznych kosztów wynagrodzeń pracowni-

ków o 2.7 bln USD. Według ekspertów w niektórych sektorach, np. podstawowej opiece zdrowotnej, robotyzacja i zastosowanie systemów diagnostycznych może doprowadzić w ciągu następnych dwudziestu lat do redukcji etatów o 80%. Ponadto skutkiem tych przemian może być nie tylko rosnący problem związany z narastającym bezrobociem, ale także z zachowaniem obecnego modelu opieki zdrowotnej oraz ubezpieczeń społecznych (Abott i Bogenschneider, 2018, s. 150 i 159). W efekcie, ze względu na znaczny spadek przychodów podatkowych związanych z dochodami zwalnianych pracowników, może dojść także do zagrożenia stabilności budżetowej państwa.

Powyższe procesy mogą przyspieszać, a ich skutki mogą być szybciej zauważalne z uwagi na stałe zmniejszanie kosztów związanych z pozyskaniem i utrzymaniem inteligentnych robotów. Obecnie na rynkach azjatyckich koszt utrzymania tego typu rozwiązań jest już porównywalny z kosztem utrzymania stanowiska pracy (West, 2015, s. 3).

## Możliwe kierunki regulacji

Dalsze rozważania są oparte na założeniu, że przedstawione wyżej prognozy odnośnie do skali wpływu robotyzacji na rynek pracy okażą się prawdziwe. W takim wypadku technologiczne bezrobocie może objąć znaczną część społeczeństwa, prowadząc do zwiększenia nierówności społecznych. W literaturze wskazuje się, że w szczególności zjawisko to może wpłynąć negatywnie na zatrudnienie osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy (Pol i Reveley, 2017, s. 178). Wraz z wprowadzeniem inteligentnych robotów do sektora usług problem ten może w znacznym stopniu objąć także nowe grupy zawodowe — w tym specjalistów czy osoby wykonujące wolne zawody.

Współczesne państwa mają wiele narzędzi oddziaływania na gospodarkę, wpływających także na kształt rynku pracy. Dlatego możliwe kierunki interwencjonizmu w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom robotyzacji można podzielić na dwie główne kategorie. Pierwsza jest związana z działaniami, które mogą być stosowane przez władze publiczne w zapobieganiu oraz łagodzeniu skutków każdej z form strukturalnego bezrobocia. Przykładowo J. Orzyka (za: Cieślukowski, 1998, s. 26) zalicza do tej grupy metody defensywne (ograniczające podaż siły roboczej), ofensywne pośrednie (kreujące nowe miejsca pracy) oraz ofensywne bezpośrednie (zwiększające rozmiary zatrudnienia). Z kolei do drugiej grupy działań interwencjonistycznych można zaliczyć te środki podejmowane przez władzę publiczną, które wprost odnoszą się do problemu bezrobocia technologicznego. Do tej grupy można zaliczyć między innymi: 1) zmniejszanie preferencji dla wdrożeń dotyczących robotyzacji (subwencje, dotacje), 2) ograniczenie możliwości korzystania przez przedsiębiorców z odliczeń podatkowych dla inwestycji zagrażających istniejącym miejscom pracy (np. możliwości ujęcia wydatków na robotyzację w kosztach podatkowych), czy wreszcie 3) wprowadzenie nowych form opodatkowania związanych z wykorzystywaniem inteligentnych robotów. Obecnie wiele państw stosuje zachęty do opracowy-

wania i wdrażania mechanizmów robotyzacji, widząc w nich szansę na poprawę konkurencyjności gospodarki. Dwie pierwsze propozycje są stosunkowo łatwe do realizacji, jednak ich wprowadzenie wymaga zmiany dotychczasowej polityki władz. Przykładem może być Polska, gdzie kolejne rządy od lat wspierają proces tworzenia nowych miejsc pracy w wyniku inwestycji zagranicznych (Organiściak-Krzykowska, 2012, s. 171–185). Inwestycje w nowe zakłady produkcyjne, montownie i zakłady przemysłowe od lat są rozpoznane jako sektory, które będą podlegały najłatwiejszej robotyzacji.

Najczęściej omawianym sposobem minimalizowania przez państwo negatywnego wpływu robotyzacji na rynek pracy jest wprowadzenie nowego modelu opodatkowania pracy robotów. Zwolennicy tej koncepcji wskazują, że dodatkowe opodatkowanie może być narzędziem wpływającym na bardziej sprawiedliwą redystrybucję dochodów będących następstwem działania robotów — obejmującą nie tylko podmioty, na rzecz których maszyny pracują, ale również osoby, które przez ich wprowadzenie zostały pozbawione pracy. W zależności od realizowanego modelu polityki społecznej wpływy z dodatkowego podatku mogą być wykorzystywane na potrzeby wspierania programów przeciwdziałania skutkom bezrobocia. W przypadku gdy robotyzacja zagrazi trwałości większej części dotychczasowych miejsc pracy, postulowane jest nawet przyjęcie dalej idących zmian polegających na wprowadzeniu Minimalnego Dochodu Gwarantowanego (MDG) (Gołębiowski, 2017, s. 33–45; Zarzycki, 2017). Chociaż koncepcja ta jest szeroko omawiana w literaturze, w moim przekonaniu — uwzględniając obecne możliwości techniczne i obserwowane zagrożenia związane z robotyzacją — jej wprowadzenie byłoby przedwczesne. Ponadto należy zauważyć, że wypłacanie powszechnego świadczenia — nawet przy założeniu możliwości jego sfinansowania — może *per se* stanowić potencjalnie większe zagrożenie dla rynku pracy niż sama robotyzacja, której skutkiem to świadczenie miałyby zapobiegać. Praca jest ważnym elementem funkcjonowania człowieka, warunkującym często nie tylko prawidłowe funkcjonowanie psychiczne jednostki, ale również jej samorealizację w społeczeństwie. Z kolei zgodnie z przewidywaniami jednym z głównych skutków wprowadzenia MDG byłoby drastyczne zmniejszenie podaży pracy. W ten sposób wprowadzenie minimalnego dochodu gwarantowanego może spowodować dalsze zakłócenie funkcjonowania istniejącego rynku pracy. Świadczenie zbyt wysokie zmniejszałoby bowiem motywację do podejmowania dodatkowego zajęcia, z kolei świadczenie zbyt niskie nie przyczyniłoby się do skutecznej redystrybucji dochodów i zniwelowania nadmiernych nierówności społecznych.

Jak zauważa S. Borkowska (2010, s. 11), wizja kurczącej się liczby miejsc pracy wywołana przez dynamiczny rozwój postępu technicznego oraz rosnące kwalifikacje ludności w krajach wysokorozwiniętych spowodowała znaczne upowszechnienie się koncepcji „świata bez pracy”. Ta z kolei urealnia wizję masowego bezrobocia oraz powstania dużej grupy — jak ich nazwał R. Castel (za: Husson, 2006) — pracowników „nadliczbowych”.

M. Husson podkreśla, że utrata pracy i rosnące oddalenie od pracy wywołują poczucie własnej beżużyteczności: „Większość bezrobotnych aspiruje do ponownego znalezienia pracy i duża ich część jest na to gotowa, jeśli nawet ma to oznaczać, że zgodzą się na zatrudnienie na szczególnie niepewnych warunkach, które — jak to nieraz bywa — nie zapewnią im dochodu wyższego od zasiłków, o które mogą się starać” (Husson, 2006). Natomiast U. Bejma (2015, s. 69) wskazuje, że stan bezrobocia może prowadzić również do zaburzeń psychofizycznych, takich jak utrata poczucia kontroli, nabyta bezradność, utrata poczucia własnej godności, depresja, nerwica i inne choroby. Bezrobocie zatem może być powodem zaburzeń zdrowia, ale i objawów czysto somatycznych. Dlatego wydaje się, że wprowadzenie MDG zamiast rozwiązać problem nierówności społecznych i redystrybucji dochodów związanych z technologicznym bezrobociem mógłby te problemy w istocie nasilić.

Wątpliwości wiążą się także z ustaleniem najważniejszych zasad konstrukcyjnych postulowanego podatku. Czy podatnikiem powinien być przedsiębiorca wprowadzający (stosujący) środki automatyzacji pracy? Czy może ich wytwórca (producent)? Czy może opodatkowany powinien być sam robot? Czy wysokość podatku powinna być stała i zależna od niezmiennych kryteriów (np. sektora gospodarki lub typu stosowanego urządzenia)? Czy może powinna zależeć od efektów pracy robota, na przykład wysokości przychodów związanych ze świadczonymi usługami?

Słuszny wydaje się postulat, aby konstrukcja nowego podatku zakładała jego neutralność z perspektywy rynku pracy — to znaczy, aby celem jego wprowadzenia było wyrównanie obciążeń publicznoprawnych do poziomu, jaki występowałby, gdyby daną pracę wykonywali ludzie (Mazur, 2018, s. 4). Innymi słowy, podstawą opodatkowania powinna być korzyść, jaką uzyskał przedsiębiorca w związku z niewypłacaniem wynagrodzenia pracownikom. Zachowanie neutralności w najpełniejszy sposób prowadzi do wyważenia interesów państwa, w tym związanych z finansowaniem kosztów socjalnych robotyzacji, z dbaniem o konkurencyjność gospodarki i niewprowadzaniem nadmiernych barier dla postępu techniki.

Nawet jednak i ta propozycja wydaje się trudna do realizacji. Robotyzacja ma na celu zwiększenie wydajności — próba opodatkowania funkcjonowania maszyn w sposób zbliżony do kosztów pracy może tworzyć sztuczną barierę dla zwiększania efektywności prowadzonej działalności, a przez to działać w sposób hamujący na konkurencyjność gospodarki. Idąc dalej — robotyzacja umożliwia prowadzenie nowych, nieznanych wcześniej typów działalności zarobkowej. Pojawienie się maszyn parowych czy później elektryfikacja przyczyniły się do powstania nowych sektorów gospodarki. Dlatego realizacja postulatu neutralności w odniesieniu do opodatkowania robotów wydaje się być niezwykle trudnym zadaniem.

Bez wątplenia najprostszym modelem opodatkowania wydaje się wprowadzenie stałych opłat zależnych od typu urządzenia. Podatki takie mogą być uwzględnione w innych opłatach (np. licencjach, drogowych) i stosowane

odpowiednio dla poszczególnych typów urządzeń (np. samochodów autonomicznych, dronów, kas automatycznych). Jednocześnie jednak za pomocą tego modelu najtrudniej uzyskać neutralność świadczenia, bowiem w takim przypadku wysokość podatku nie byłaby faktycznie uzależniona od korzyści, jaka została uzyskana przez wykorzystanie robotów w miejsce pracowników.

Wydaje się oczywiste, że na obecnym etapie rozwoju techniki postulat nadania maszynie statusu podatnika jest przedwczesny. Propozycja ta może zyskać na aktualności, jeżeli prawodawcy zdecydują się na wprowadzenie nowej kategorii podmiotu prawa cywilnego, tak zwanej „osoby elektronicznej” (ang. *electronic person*)<sup>6</sup>. Realizacja koncepcji uznania zdolności prawnej przez inteligentne roboty służyłaby w tym wypadku podobnym celom, jak miało to miejsce w przypadku osób prawnych. Historycznie wprowadzenie nowej instytucji prawa cywilnego, jaką były osoby prawne, było związane z potrzebą zapewnienia ochrony akcjonariuszom przed ponoszeniem pełnej odpowiedzialności za działalność spółek, w których uczestniczyli<sup>7</sup>. Tak samo nadanie (ograniczonej) zdolności prawnej systemom elektronicznym posiadającym możliwość podejmowania własnych decyzji w pierwszej kolejności mogłoby służyć ograniczeniu odpowiedzialności za te systemy przez podmioty, które mają wpływ na ich funkcjonowanie. Jednocześnie jednak wprowadzenie do systemu prawnego osób elektronicznych nie musi się łączyć z nadaniem im statusu podatnika. Także obecnie w polskim modelu podatkowym prawodawca nie zrównał wszystkich osób prawnych w zakresie ich statusu jako podatnika.

Kolejny problem w uznaniu inteligentnych robotów za samodzielnych podatników wiąże się z interpretacją pojęcia przedsiębiorca. W obecnych regulacjach — zarówno krajowych jak i unijnych — przedsiębiorcę definiuje się jako osobę działającą we własnym imieniu (na własny rachunek) i na własne ryzyko<sup>8</sup>. Niezależnie od przyszłej konstrukcji osoby elektronicznej trudno założyć, aby — nawet rozbudowany — system autonomiczny można było uznać za samodzielnie podejmujący decyzję o zakresie swojej pracy.

Wydaje się zatem, że rozwiązanie problemu opodatkowania pracy nadchodzącej generacji inteligentnych robotów nie wymaga wprowadzenia nowego typu podmiotu prawa cywilnego (osoby elektronicznej) ani znacznych zmian w systemie podatkowym. Problemy te nie powinny jednak zniknąć z perspektywy badawczej, bowiem ich rozwiązanie będzie konieczne wraz z wprowadzeniem następnej generacji systemów opartych na sztucznej inteligencji.

## Dyskutowane rozwiązania prawne

Problem przygotowania gospodarki — czy szerzej struktur państwa — na nadchodzącą erę robotyzacji jest przedmiotem zainteresowania nie tylko opinii publicznej czy dyskursu naukowego, ale również działań prawodawczych. W ramach UE temat robotyzacji był wielokrotnie podejmowany w pracach Parlamentu Europej-

skiego. W przyjętej 16 lutego 2017 r. rezolucji wskazano zalecenia dla Komisji Europejskiej w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103 (INL)). W dokumencie określono zarówno potrzebę uregulowania zakresu odpowiedzialności za niezależne decyzje robotów, jak również kwestie dotyczące rozwoju robotyki i sztucznej inteligencji dla celów cywilnych. Ponadto zarekomendowano „utworzenie europejskiej agencji ds. robotyki i sztucznej inteligencji w celu zagwarantowania fachowej wiedzy technicznej, etycznej i z zakresu stanowienia prawa, niezbędnej do wsparcia (...) zarówno na szczeblu UE, jak i w państwach członkowskich” (2015/2103 (INL), s. 16). Nowością jest również zaproponowanie wprowadzenia systemu rejestracji zaawansowanych robotów do celów identyfikowalności, a także ułatwienia wdrażania dalszych zaleceń. System ten miałby mieć charakter ogólnounijny i obejmować cały rynek wewnętrzny. Parlamentarzyści wezwali także Komisję do analizy średnio- i długoterminowych tendencji na rynku pracy, ze zwróceniem szczególnej uwagi na tworzenie, przenoszenie i likwidowanie miejsc pracy w różnych dziedzinach i obszarach kwalifikacji, tak aby zorientować się, w jakich obszarach likwiduje się miejsca pracy wskutek coraz powszechniejszego wykorzystywania robotów. Rezolucja, uzupełniona szczegółowym raportem opracowanym na zlecenie Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego, nie doprowadziła dotychczas do podjęcia działań prawodawczych przez Komisję Europejską.

W tym samym czasie, w jakim trwały prace nad rezolucją PE, uwagę opinii publicznej zwrócił casus robota Sophia, wyprodukowanego przez spółkę Hanson Robotics. Sophia jest humanoidalnym robotem wyposażonym według deklaracji producenta w system sztucznej inteligencji. Robot stał się powszechnie rozpoznawalny po tym, jak udzielił wywiadów prasowych i telewizyjnych mediom na całym świecie, w tym także najbardziej opiniotwórczym — takim jak amerykański program *60 minut*, brytyjski *Good Morning Britain*, a także „Wall Street Journal”, „Guardian” oraz „New York Times”. W październiku 2017 r. robot Sophia został przedstawiony i odbył krótką rozmowę z A. Mohammed, zastępczynią Sekretarza Generalnego ONZ (UN News, 2017). Najdalej idące konsekwencje ma jednak nadanie robotowi obywatelstwa przez władze Arabii Saudyjskiej (Griffin, 2017). To pierwszy znany przypadek uznania przez państwo obywatelstwa maszyny. Pomijając konsekwencje na gruncie saudyjskiego prawa krajowego, sytuacja obrazuje w jaki sposób brak międzynarodowego konsensusu w zakresie statusu prawnego robotów może tworzyć nieznane wcześniej problemy prawne. W jaki sposób Sophia powinna być traktowana podczas pobytu na terenie UE? Kto odpowie za ewentualny delikt, którego dopuści się robot uznawany przez inne państwo za podmiot prawa cywilnego? Jakie warunki musi spełnić Sophia — lub inne podobne urządzenie — aby podjąć pracę (świadczyć usługi) na terenie UE? Jak odnieść przestrzeń praw podstawowych przynależnych wszystkim osobom do osób elektronicznych? Odpowiedzi na

te pytania są nieoczywiste — a na gruncie badanej problematyki wskazują na pilną potrzebę regulacji zjawiska robotyzacji w UE.

O ile czas robota Sophia obrazuje, że postępy techniki zachodzą szybciej niż mogliby tego oczekiwać prawodawcy, to przykładem odniesienia zagadnienia robotyzacji do rynku pracy mogą być doświadczenia południowokoreańskie. Z uwagi na sytuację demograficzną władze Korei Południowej od kilkunastu lat prowadziły działania promujące wprowadzanie robotyzacji na masową skalę (Onishi, 2006). W przekonaniu rządu miało to pozwolić na zwiększenie konkurencyjności lokalnej gospodarki, zwłaszcza względem państw o większej liczbie ludności. Symptomatyczne może być to, że w 2017 r. rząd południowokoreański zapowiedział ograniczenie programu preferencji dla inwestycji w robotyzację. Chociaż według przedstawionej propozycji zmiana ma polegać na zmniejszeniu z 3–7% do 2% ulgi podatkowej na wydatki w automatyzację (Korea's Robot Tax, 2017), istotny jest sam trend — skutkujący wprowadzeniem środków chroniących lokalny rynek pracy.

Odmienne sytuacja wygląda w Stanach Zjednoczonych. Zarówno rząd federalny, jak i władze stanowe dotychczas nie podjęły żadnych programów służących ograniczeniu wprowadzania robotów kosztem istniejących miejsc pracy. Chociaż w piśmiennictwie prezentowane są różne prawne ramy regulacyjne (Scherer, 2016, s. 393–398), prawodawcy nie podjęli także tematu uznania podmiotowości inteligentnych robotów, mimo iż oczekuje się, że w niedługim czasie problem ten będzie musiał zostać uregulowany prawnie. Stanie się tak prawdopodobnie na skutek potrzeb samych przedsiębiorców, inwestujących coraz większe środki w rodzący się rynek transportu autonomicznego. W marcu 2018 r. miał miejsce pierwszy śmiertelny wypadek spowodowany przez pojazd autonomiczny (Levin i Carrie, 2018). Przy tej okazji uwaga mediów skoncentrowała się na zagadnieniu wskazania podmiotu ponoszącego odpowiedzialność odszkodowawczą za ten wypadek. W opinii komentatorów oczekuje się, że dopóki kwestia ta nie zostanie uregulowana, rynek pojazdów autonomicznych nie będzie mógł się dynamicznie rozwijać<sup>9</sup>.

Z kolei rząd polski nadal prowadzi działania związane z subsydiowaniem i dotowaniem nowych zakładów produkcyjnych tworzących dużą liczbę miejsc pracy, ale jednocześnie miejsc łatwo zastępowalnych przez inteligentne roboty. W marcu 2017 r. M. Morawiecki, wówczas minister rozwoju, komentując postępy w robotyzacji wskazał, że „oczywiście w przyszłości [trzeba] opodatkować roboty (...), bo roboty to jest kapitał zamieniony na technologię bardzo zaawansowaną, która po prostu generuje bardzo wysoką wartość dodaną. Czyli, mówiąc językiem biznesowym, tworzy najwyższą marżę” (IAR, 2017). Jednocześnie jednak kierowane przez niego ministerstwo w tym samym czasie przygotowało i przedstawiło projekt tzw. ustawy o robotyzacji, prowadzący do zwiększenia wydatków przedsiębiorców na nowe środki trwałe wykorzystywane w działalności innowacyjnej, w tym roboty przemysłowe (Mazur, 2010).

## Podsumowanie

„To wielki paradoks naszych czasów. Wydajność pracy jest na rekordowym poziomie, innowacje nigdy nie były szybsze, a jednocześnie obserwujemy spadający średni dochód i zmniejszenie liczby miejsc pracy. Dzieje się tak, ponieważ technologia postępuje szybciej niż nasze umiejętności i zdolności organizacyjne” (Rotman, 2013).

Niewykluczone, że powyższa refleksja najtrafniej opisuje przyczyny negatywnych skutków robotyzacji, będących w ostatnich latach przedmiotem intensywnych badań w różnych obszarach nauki. Bez wątpienia technika i postęp z nią związany nie może być postrzegane jako zagrożenie dla znanego nam modelu społeczeństwa. Jednocześnie jednak brak kontrolowania i moderowania ze strony państwa kierunków tego rozwoju może doprowadzić do wielu negatywnych skutków, w tym związanych z rynkiem pracy.

Według opublikowanego w 2017 r. raportu Gartnera wprowadzenie sztucznej inteligencji doprowadzi do spadku miejsc pracy w pierwszych latach, ale w dalszej perspektywie bilans ten będzie dodatni i więcej miejsc zostanie utworzonych niż zlikwidowanych (Gartner, 2017). Z kolei według analizy Future Advocacy (2017, s. 1) do 2030 r. na brytyjskim rynku pracy ponad 22% miejsc pracy jest zagrożonych w wyniku postępującej automatyzacji. W obu raportach zaprezentowano diametralnie różne przewidywania odnośnie do nieodległych skutków tego samego zjawiska. Niepewności związane z szybkością rozwoju nowych technologii (głównie systemów sztucznej inteligencji) oraz stopniem ich wpływu na gospodarkę i rynek pracy, widoczne w rozbieżnych raportach analitycznych, skutkują także brakiem pośpiechu ze strony prawodawców we wdrażaniu rozwiązań przeciwdziałających wystąpieniu ryzyka technologicznego bezrobocia.

Na obecnym etapie rozwoju techniki wprowadzanie środków ograniczających robotyzację nie miałoby realnego związku z sytuacją na rynku pracy, a jedynie mogłoby wpływać negatywnie na konkurencyjność gospodarki. Jest to uwaga szczególnie aktualna w przypadku państw należących do grupy wysokorozwiniętych — w ich przypadku wstrzymanie automatyzacji może nie tylko nie poprawić sytuacji na rynku pracy, ale wręcz ją pogorszyć. Stąd też szeroko dyskutowane koncepcje „opodatkowania robotów” — jakkolwiek interesujące intelektualnie — powinny być analizowane bardziej jako element szerszego zagadnienia, jakim jest kształtowanie przyszłego rynku pracy, a nie jako realne działanie, które powinno być podjęte obecnie.

Bez wątpienia problemem, którego rozwiązanie będzie musiało zostać szybciej wypracowane przez legislatorów, jest status prawny inteligentnych robotów. Zaawansowanie techniczne tych maszyn, za które odpowiada szereg współpracujących technologii pochodzących od dużej liczby producentów, połączone ze zdolnością samodzielnej nauki i budowania własnych wniosków oraz podejmowania decyzji, wymyka się znanej dotychczas definicji „urządzenia”. Obserwacja ta nie może być dalej ignorowana przez prawodawców i musi prowadzić do uznania

na gruncie przepisów cywilistycznych — nawet w ograniczonym zakresie — podmiotowości osób elektronicznych. Działanie to nie powinno być interpretowane jako próba zrównania praw osób fizycznych i systemów elektronicznych, a bardziej jako próba sprawiedliwego podziału odpowiedzialności różnych podmiotów za działanie i funkcjonowanie inteligentnych robotów. Działanie to powinno przynieść także pozytywne skutki z perspektywy rynku pracy, przyczyni się bowiem do dalszego rozwoju segmentu zaawansowanych techniczne produktów i usług.

Z kolei analizując sytuację na rynku krajowym zasadne wydaje się postulowanie modyfikacji programów wspierania tworzenia nowych miejsc pracy w taki sposób, aby były dotowane branże i sektory promujące innowacyjność. Już dziesięć lat temu Z. Dach (2008, s. 260) analizując przemiany współczesnych rynków pracy zauważyła, że w odróżnieniu od wyników światowych, w Polsce wśród 10 najbardziej poszukiwanych zawodów nie znaleźli się pracownicy IT oraz wyższa kadra zarządzająca. Analizując wyniki badania Barometr zawodów 2018 (WUP w Krakowie, 2017, s. 14), cyklicznie przeprowadzanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, można zaobserwować, że w grupie deficytowych zawodów dominują osoby wykonujące prace fizyczne — a więc zajęcia, które są najbardziej narażone na ich zastąpienie w wyniku automatyzacji i robotyzacji. Jednocześnie D. Batorski zauważa, że w 2015 r. w zawodach o niskim ryzyku automatyzacji pracowało około 30% zatrudnionych, podczas gdy w zawodach o wysokim ryzyku aż 46% (Batorski, 2015, s. 195).

Nowe technologie tworzą nieznanne wcześniej perspektywy rozwoju całych społeczeństw. Ich wdrożenie może poprawić jakość życia oraz przyczynić się do zmniejszenia nierówności społecznych. Aby tak się stało, konieczne jednak jest odpowiednie stymulowanie implementacji nowych rozwiązań technicznych w kierunkach, które będą zgodne z potrzebami i oczekiwaniami ogółu. Chociaż skala wpływu robotyzacji na rynek pracy jest nadal przedmiotem dyskusji, to bez wątplenia problem ten nie powinien być ignorowany, a jego odpowiednie uwzględnienie powinno znaleźć wyraz w dokumentach programowych dotyczących przyszłego kształtu rynku pracy.

<sup>1</sup> Inaczej jest na polskim rynku pracy — gdzie z uwagi na nadpodaż pracy występuje także duży popyt na pracowników fizycznych — por. listę zawodów deficytowych przedstawioną w: Barometr zawodów 2018 (WUP w Krakowie, 2017, s. 14).

<sup>2</sup> Jak wskazuje się w literaturze, nie istnieje ogólnie przyjęta oraz jednoznaczna definicja pojęcia „agent inteligentny”. Jedno z najczęściej spotykanych określeń to „autonomiczny system komputerowy zawarty w złożonym i dynamicznym środowisku, zdolny do postrzegania i samodzielnego działania oraz realizowania określonych zadań i celów w tym środowisku” (Krygier i Karczmarz, 2011, s. 275).

<sup>3</sup> Wyjątkiem może być robot Sophia, opisany w dalszej części artykułu. Należy jednak pamiętać, że poza medialnym rozgłosem

istnieją wątpliwości na ile Sophia może zostać uznana za system sztucznej inteligencji (por. Urbi i Sigalos, 2018).

<sup>4</sup> Jedną z funkcjonujących w literaturze definicji sztucznej inteligencji to: „maszyna, która odpowiada za bodźce w sposób zgodny z odpowiedziami ludzi, uwzględniając ich zdolność do rozważania, osądu oraz planowania”. Elementem łączącym różne definicje jest zdolność systemów sztucznej inteligencji do podejmowania funkcji, do których nie zostały zaprogramowane w oparciu o dane i doświadczenia, które same zgromadziły (Shubhendu i Vijay, 2013, s. 28).

<sup>5</sup> Zob. treść listu otwartego, wystosowanego przez ponad 270 ekspertów zajmujących się problemami sztucznej inteligencji i robotyki, w tym przedstawicieli nauki, wyrażających sprzeciw propozycji PE dotyczącej wypracowania prawnych ram osoby elektronicznej: <http://www.robotics-openletter.eu/>. Omówienie tematu w: Delcker, 2018. Szerzej o konsekwencjach uznania podmiotowości robotów z perspektywy prawa podatkowego zob. Oberson, 2017.

<sup>6</sup> Należy podkreślić, że problem podmiotowości prawnej osób elektronicznych oraz odpowiedzialności za działania agentów inteligentnych jest dyskutowany w literaturze od ponad dwudziestu lat, por. np.: Solum, 1992, s. 1231–1287; Allen i Widdison, 1996, s. 26–52; Karnow, 1996, s. 147–204.

<sup>7</sup> W prawie gospodarczym obecny kształt odrębności prawnej spółek handlowych wiąże się z precedensowym orzeczeniem brytyjskiej Izby Lordów z 16.11.1897 w sprawie Salomon v. A. Salomon & Co Ltd. Szersze omówienie wyroku zob. Lipton, 2014.

<sup>8</sup> Por. definicję przedsiębiorcy wprowadzoną w art. 9 dyrektywy 2006/112: „osoba prowadząca samodzielnie w dowolnym miejscu jakąkolwiek działalność gospodarczą, bez względu na cel czy też rezultaty takiej działalności” oraz definicję działalności gospodarczej wprowadzoną w art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (DzU poz. 646): „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”.

<sup>9</sup> Zagadnienie określania zakresu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez pojazdy autonomiczne było dyskutowane już wcześniej — zob. np. Geistfeld, 2017.

## Bibliografia

- Abbott, R. Bogenschneider, B. (2018). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. *Harvard Law & Policy Review*, 12, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2932483>
- Afeltowicz, Ł. (2007). Czy technika pozbawia nas pracy? Bezrobocie technologiczne w perspektywie teorii aktora-sieci. *Studia Socjologiczne*, (184).
- Allen, T. Widdison, R. (1996). Can Computers Make Contracts? *Harvard Journal of Law & Technology*, (1).
- Batorski, D. (2015). Warunki życia gospodarstw domowych. Wpływ nowych technologii na rynek pracy — pozycja użytkowników i bezrobocie technologiczne. *Contemporary Economics*, (4).
- Bejma, U. (2015). Praca jako wartość w życiu człowieka. Wybrane aspekty. *Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej*, 4.
- Borkowska, S. (2010). Równowaga między pracą a życiem pozazawodowym. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica*, (240).
- Bureau of Labor Statistics. (2018). *Employment Projections*. Bureau of Labor Statistics, <https://data.bls.gov/projections/occupationProj> (23.10.2018).

- Calo, R. (2015). Robotics and the Lessons of Cyberlaw. *California Law Review*, 103.
- Campa, R. (2017). *Technological Unemployment. A Brief History of an Idea*. International Sociological Association — forum ISA eSymposium for Sociology, <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/46288> (23.10.2018).
- Cieślukowski, M. (1998). Ekonomiczne skutki i metody ograniczania bezrobocia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (3–4).
- Cylka, T. (2018). Bardzo inteligentny stetoskop. Pomysł urodził się na Facebooku. *Gazeta Wyborcza* z 7.05.2018, <http://cli.re/gvJKQg> (23.10.2018).
- Dach, Z. (2008). Przemiany współczesnych rynków pracy. *Polskie Towarzystwo Ekonomiczne — Zeszyty Naukowe*, (6).
- Delcker, J. (2018). Europe divided over robot 'personhood'. *Politico* z 11.04.2018, <http://cli.re/GRnNAE> (23.10.2018).
- Desilver, D. (2018). *For most U. S. workers, real wages have barely budged in decades*. Pew Research Center z 7.08.2018, <http://cli.re/gKaEE2> (23.10.2018).
- Future Advocacy. (2017). *The Impact of AI in UK Constituencies: Where will automation hit hardest?* Future Advocacy, <http://cli.re/GYe2wn> (23.10.2018).
- Gartner. (2017). *Gartner Says by 2020, Artificial Intelligence Will Create More Jobs Than It Eliminates*. Gartner 13.12.2017, <https://www.gartner.com/newsroom/id/3837763> (23.10.2018).
- Geistfeld, M. (2017). A Roadmap for Autonomous Vehicles: State Tort Liability, Automobile Insurance, and Federal Safety Regulation. *California Law Review*, (6).
- Gołębiowski, G. (2017). Powszechny dochód podstawowy — argumenty za i przeciw. *Studia Ekonomiczne*, (334).
- Graetz, G. Michaels, G. (2017). Is Modern Technology Responsible for Jobless Recoveries? *American Economic Review Papers and Proceedings*, (5), <https://doi.org/10.1257/aer.p20171100>
- Griffin, A. (2017). Saudi Arabia Grants Citizenship to a Robot for the First Time Ever. *The Independent* z 26.10.2017, <http://cli.re/G7X22y> (23.10.2018).
- Husson, M. (2006). Koniec pracy i powszechny dochód? *Le Monde diplomatique Edycja Polska*, (9), <https://www.monde-diplomatique.pl/LMD9/index.php?id=1> (23.10.2018).
- IAR. (2017). Mateusz Morawiecki przytakuje Billowi Gatesowi. Chce opodatkować roboty. *Business Insider Polska* z 28.03.2017, <http://cli.re/G8P9WR> (23.10.2018).
- ISO 8373: 2012, Robots and robotic devices — Vocabulary.
- Karnow, C. (1996). Liability for Distributed Artificial Intelligences. *Berkeley Technology Law Journal*, (1).
- Korea's Robot Tax. (2017). *The Robotics Law Journal* z 24.08.2017, <http://cli.re/gXnYYr> (23.10.2018).
- Krygier, N. Karczmarz, P. (2011). Systemy agentowe w zarządzaniu wiedzą. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*, (261).
- Levin, S. Carrie, J. (2018). Self-driving Uber kills Arizona woman in first fatal crash involving pedestrian. *The Guardian* z 19.03.2018, <http://cli.re/g81v4n> (23.10.2018).
- Lipton, P. (2014). The Mythology of Salomon's Case and the Law Dealing with the Tort Liabilities of Corporate Groups: An Historical Perspective. *Monash University Law Review*, (2), <https://doi.org/10.2139/ssrn.2605733>
- Mazur, J. (2017). *Rząd przyjął projekt ustawy o robotyzacji*. Prawo.pl z 31.05.2017, <http://cli.re/gRnEjZ> (23.10.2018).
- Mazur, O. (2018). Taxing the Robots. *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper*, (401), <https://ssrn.com/abstract=3231660> (23.10.2018).
- McKinsey Global Institute. (2017). *A Future That Works: Automation, Employment, and Productivity*. McKinsey Global Institute, <http://cli.re/gnBvY5> (23.10.2018).
- Oberson, X. (2017). Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay to a Tax on Robots or the Use of Robots. *World Tax Journal*, (2).
- Onishi, N. (2006). In a Wired South Korea, Robots Will Feel Right at Home. *The New York Times* z 2.04.2006, <http://cli.re/L3meEa> (23.10.2018).
- Organiściak-Krzykowska, A. (2012). Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w kształtowaniu sytuacji na regionalnym rynku pracy. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*, (268).
- Parlament Europejski. *European Civil Law Rules in Robotics, PE 571.379*, Bruksela: Parlament Europejski.
- Parlament Europejski. (2017). *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16.02.2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103 (INL))*. Tekst polski: <http://cli.re/LZe3Jr> (23.10.2018).
- Pasquale, F. Cashwell, G. (2015). Four Futures of Legal Automation. *UCLA Law Review Discourse*, 63.
- Pol, E. Reveley, J. (2017). Robot induced technological unemployment: towards a youth-focused coping strategy. *Psychosociological Issues in Human Resource Management*, (2).
- Rotman, D. (2013). How Technology Is Destroying Jobs. *MIT Technology Review*, (4), <http://cli.re/GJnZBE> (23.10.2018).
- Scherer, M. (2016). Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies. *Harvard Journal of Law & Technology*, (2), <https://doi.org/10.2139/ssrn.2609777>
- Serenko, A. Ruhi, U. Cocosila, M. (2007). Unplanned effects of intelligent agents on Internet use: A social informatics approach. *AI & Society*, (21), <https://doi.org/10.1007/s00146-006-0051-8>
- Shubhendu, S. Vijay, J. (2013). Applicability of Artificial Intelligence in Different Fields of Life. *International Journal of Scientific Engineering and Research*, (1).
- Solum, L. (1992). Legal Personhood for Artificial Intelligences. *North Carolina Law Review*, (4).
- Stahl, A. (2018). Seven Top In-Demand Jobs in 2018. *Forbes* z 26.03.2018, <http://cli.re/g4zdKG> (23.10.2018), <https://doi.org/10.1055/s-0036-1595061>
- Thompson, D. (2015). A World Without Work. *The Atlantic*, (7–8), <http://cli.re/GK5Xdg> (23.10.2018).
- UN News. (2017). At UN, robot Sophia joins meeting on artificial intelligence and sustainable development. *UN News* z 11.10.2017, <http://cli.re/G7w1zr> (23.10.2018).
- Urbi, J. Sigalos, M. (2018). The complicated truth about Sophia the robot — an almost human robot or a PR stunt. *CNBC* z 5.06.2018, <http://cli.re/LZ4KoP> (23.10.2018).
- U.S. News & World Report. (2017). *The 100 Best Jobs*, <http://cli.re/LNmowQ> (23.10.2018).
- West, D. (2015). *What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy*. Center for Technology Innovation at Brookings, <http://cli.re/Gr9NAQ> (23.10.2018).
- WUP w Krakowie. (2017). *Barometr zawodów 2018. Raport podsumowujący badanie w Polsce*. Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy.
- Zarzycki, M. (2017). Bezwarunkowy dochód podstawowy — przyszłość prawa pracy i ubezpieczeń społecznych czy utopia? *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (6).

# Characteristics of an employment relationship as a legal relationship: "actually" legal relation of the obligation? Few remarks in the perspective of the social doctrine of Church

## Charakterystyka stosunku pracy jako stosunku prawnego: „rzeczywiście” prawny stosunek zobowiązania? Kilka uwag w kontekście społecznej doktryny Kościoła

*professor AMU Anna Musiała*

Adam Mickiewicz University in Poznan, Faculty of Law and Administration  
ORCID: 0000-0001-5788-9144  
e-mail: musiala@amu.edu.pl

**Summary** The author is trying to answer the question whether the contemporary legislative view of the employment relationship as a legal relationship offers any chances of tracing the social doctrine of the Church there. Even though the legislation in force no longer claims that an employee performs work for the benefit of a "work establishment", this work establishment nevertheless continues to be present in the code legislation. Yet, is it really the case that work is surely not performed for the benefit of it? By answering "yes" to this question, the underlying assumption being that work establishment is understood as a community of people, you could talk of a certain doctrinal agreement between the normative view of the definition of employment relationship and the social teaching of the Church.

**Keywords:** employment relationship, social doctrine of the Church.

**Streszczenie** Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie: czy dzisiejsze legislacyjne ujęcie stosunku pracy jako stosunku prawnego w ogóle daje szansę na poszukiwanie w nim jakichkolwiek śladów społecznej doktryny Kościoła? Choć w obowiązującym w Polsce prawie nie twierdzi się już, że to na rzecz „zakładu pracy” pracownik świadczy pracę, to jednak zakład pracy ciągle funkcjonuje w ustawodawstwie kodeksowym. Ale czy pracy na jego rzecz już na pewno się nie świadczy? Zdaniem autorki odpowiadając na powyższe pytanie twierdząco — przy założeniu, że zakład pracy pojmujemy się jako wspólnotę ludzi — można by mówić o pewnej doktrynalnej zgodności normatywnego ujęcia definicji stosunku pracy ze społeczną nauką Kościoła.

**Słowa kluczowe:** stosunek pracy, społeczna doktryna Kościoła.

JEL: K31

The goal behind my considerations in this study is to answer the following question: does the contemporary legislative view of the employment relationship as a legal relationship offer any chances of tracing the social doctrine of the Church there? (concerning the problems of employment in the context of the social doctrine of Church: Musiała, 2019). Pursuant to Article 22

paragraph 1 of the Labour Code, "by establishing an employment relationship, an employee undertakes to perform work of a specified type for the benefit of an employer and under his supervision, in a place and at the times specified by the employer; the employer undertakes to employ the employee in return for remuneration". An employer is an organisational unit,

even if it has no legal personality, or an individual, provided that it employs employees. The original version of the Labour Code offered a substantively different definition, namely: "by establishing an employment relationship, an employee undertakes to perform work of a specified type for the benefit of a work establishment, and the work establishment undertakes to employ the employee in return for remuneration". Even though the legislation in force no longer claims that an employee performs work for the benefit of a "work establishment", this work establishment nevertheless continues to be present in the code legislation. Yet, the work is surely not performed for the benefit of it any more.

## **The employment relationship is a relationship of obligation?**

In the literature, there is quite an agreement that the employment relationship is a relationship of obligation. If you turn to the most fundamental research studies on the labour law, you will find there an explicit statement that the employment relationship is a relationship of obligation (see Florek, 2017, p. 47). One of the studies reads: "The doctrine of the Polish labour law considers the concept of an employment relationship of obligation to be fundamental. The employment relationship is treated there as a relationship of obligation: a mutual obligation of both parties to perform work for the benefit of and under the supervision of the employer in return for remuneration, and the employer undertakes to employ the employee" (Baran, Ćwiertniak, Mitrus, Sobczyk, 2005, p. 166). We can say that this view is dominating in the literature.

I think that in order to make any attempts at formulating the answer to the question whether the employment relationship in the Polish law, in its legislative view from the provision of paragraph 1 Article 22 of the Labour Code, has any traces of the inspiration of the social teaching of the Church, one must determine what this employment relationship of "obligation" actually is. According to T. Liszcz, the following extended definition of the employment relationship as a relationship of obligation in the labour law can be formulated: "The employment relationship is a legal bond, voluntary and permanent in nature, connecting the employee and the employer, its content being an employee's obligation to personally perform work of a specified type under supervision and the employer's obligation to employ the employee for the agreed work and pay him the remuneration for this work" (Liszcz, 2004, p. 99). J. Stelina addressed the essence of the employment relationship in quite detail, discussing this "obligation" inscribed in the employment relationship. He stated the following: "A given social bond becomes an employment relationship due to its subject, comprising two fundamental obligations of the parties: one party's obligation to perform a specific work for the benefit of the other party and under their supervision and the other party's obligation to employ their contractor in return for

remuneration. Such definition of the subject of the employment relationship determines its legal character, as well. By nature, the employment relationship involves a mutual obligation: each party to this relationship has both rights and obligations towards the other party (along with a number of other services), whereas the entity obliged to pay the remuneration has the right to demand the subordinate work to be performed. Thus, each party to the employment relationship is both a debtor and a creditor to each other". At the same time, the aforementioned author wrote: "The presented legal definition is fragmentary; however, as it covers only key constitutive elements of the employment relationship. It lacks other obligations of the parties under the legal regulations in force (...)" (Stelina, 2017, p. 93).

Considering the aforementioned comments, what is incredibly intriguing from the research perspective is the statement that this definition is fragmentary and fails to include all obligations of the parties resulting from the employment relationship. So what the employment relationship really is? What the employee is obliged to and what are the obligations of the employer resulting from the existence of an employment relationship?

It seems to me that the answer should be first looked for in the theory of law. First of all, it would be a good idea to notice that the employment relationship is a complex legal relationship, meaning that it comprises many simple legal relationships. As a matter of fact, Z. Ziemiński stated it directly, saying the following in reference to the analysis of the provision of paragraph 1 of Article 22 of the Labour Code: "It may seem (...) that the »employment relationship« includes only two alternately directed relationships of obligation between a work establishment and an employee, implicitly aligned with further relationships concerning redress, non-interference in the performance of assumed obligations, etc. However, the truth is that, upon concluding a contract of employment, each party assumes a whole range of different obligations, starting from the obligation outlined in Chapter II of Division I of the Labour Code, to obligations set forth in detailed regulations on specific types of work, special benefits, ensuring health and safety conditions, and similar detailed matters" (Ziemiński, 1980, p. 361–362).

I believe that only if you are aware of the above, you can proceed with the analysis of the legal character of the employment relationship. As I have already mentioned, these two fundamental simple legal relationships, being relationships of obligation, can be distinguished with full conviction in the legal relationship, namely the employment relationship, if we apply the holistic approach, i.e. where the employee assumes the obligation to perform work, and the employer assumes the obligation to employ the employee and pay him the remuneration. Yet, the employment relationship is not made up of the above simple relationships of obligation only. Pursuant to legal regulations, the employer also assumes e.g. the obligation to grant the annual leave to the employee. Thus, one more simple relationship of



obligation is established in this conglomeration of the legal relationship, which is the employment relationship<sup>1</sup>. At the same time, next to a series of simple relationships of obligation within the employment relationship, there is a range of relationships of subordination. After all, the employer manages the work process and has the capacity to give orders; hence he has the competence of shaping the legal situation of the employee. In other words, he gains "power". When it comes to orders given by the employer, I am of the opinion that due to the fact that they pertain not only to the work process itself, but also to the organisation of work, they should be considered on two levels, i.e. the level of orders resulting from the private legal power of the employer and the level of orders created by his unique public legal power, namely the one used by the employer when he performs his statutory duties, which clearly does not mean that this employer is a public authority in any case.

And again, as Z. Ziemiński wrote, calling a given complex legal relationship a relationship of obligation or a relationship of subordination depends on which of these two is the core of the legal relationship in question (Ziemiński, 1978, p. 152–153). By the way, I think that in the case of the employment relationship it is the subordination relationship. I agree with the claim of Z. Kubot that the elementary directive relationship creating the condition of subordination turns out to have a special place in the employment relationship. As the aforementioned author added, it is determined by the wide scope of these competences and their immense significance for the employee's situation; the employee is subject to employer's orders as regards the time, place or the type and load of work: the employee's duties are defined in general terms, often using many vague and evaluative phrases, whereas the employer has the right to specify the employee's duties through orders that determine the measure of work and the way they should be performed. Z. Kubot added that vague and evaluative phrases present in the legal norms regulating the employee's duties give the employer much freedom in giving orders and formulating their contents (Kubot, 1978).

Thus, leaving aside the name given to the employment relationship to define it in the sense of a conglomeration of many simple legal relationships, namely whether it is a relationship of obligation or a relationship of subordination, depending on whether there is "more" of an "obligation" or "more" of a "subordination condition" to it, we must surely note that this "zero-one" classification of this legal relationship, i.e. the employment relationship, cannot obscure the great complexity of the legal situation the employee finds himself in as a result of the work he performs. Being satisfied with a short comment that this is just a "relationship of obligation" prevents any in-depth investigations and "discovering" other relationships that make up this legal relationship, i.e. the employment relationship. Clearly, I understand this tendency to define the employment relationship as a relationship of obligation; it most probably results from the fact that these two simple relationships of obligation inherent to

the employment relationship, namely the one that boils down to the employee's obligation to perform work and the one that is about the employer's obligation to employ (in the sense of enabling the work to be performed) and pay remuneration, dominate over any detailed thinking about this relationship. The aforementioned mechanism was discussed brilliantly by Z. Ziemiński, who said the following: "(...) the distinction between simple components of legal relationships as well as the principles of breaking down complex legal relationships into simple component relationships are not always formulated clearly enough, and often even the very thought that e.g. the employment relationship can be broken down into tens of mutual obligations of the parties to this relationship can be hard to imagine for some lawyers" (Ziemiński, 1980, p. 313). In this context, it is worth to recall the view of F. Longchamps de Berier that "the only thing that can be said about the legal relationship »in general« is that it is about as signing some correlated legal situations of some defined entities to each other. (...) As everybody knows, it is a popular view among lawyers that each legal norm that assigns duties to certain entities must at the same time grant certain rights to some other entities, i.e. each norm has the character of the norms of the law of obligations" (Longchamps de Bérier, 1964, p. 45–47). Summing up this topic, I would like to make it clear that when classifying the legal relationship as a relationship of subordination I am not denying that the following obligations stand out in the employment relationship: the employee's obligation to perform work and the employer's obligation to employ and pay remuneration. I recognise it by all means, however, I also point out that these are just some of the many relationships of obligation that follow. What is more, building a range of other legal relationships of obligation, they stand next to a series of legal relationships of subordination. Yet, the most important thing is the fact that the employment relationship is a complex legal relationship, made up of simple relationships of obligation together with relationships of subordination. It is of paramount importance, because the aforesaid prevents the perception of the employment relationship merely as a relation of two simple relationships of obligation, reciprocal in nature and consisting in the fact that the employee has the obligation to perform work and the employer has the obligation to employ the employee in return for remuneration, and they both appear in double roles: the debtor and the creditor. Suddenly you see the entire richness of legal relationships between the employee and the employer, where the employer, apart from the obligation to employ the employee and pay remuneration, also has the obligation to grant an annual leave, for example; but this employer gives orders, as well.

## The "social" layer of the legal employment relationship

Moving on to something absolutely fundamental, I think that only if you approach the legal relationship as being

broken down into these elementary legal relationships, you can notice the social layer of this overall legal relationship. i.e. the employment relationship, the layer which I think is often neglected and which is absolutely fundamental from the point of view of the essence and the purpose of the employment relationship. And it cannot be noticed if the employment relationship is acknowledged as the employee's obligation to perform work and the employer's obligation to employ the employee in return for remuneration, which *per se* suggests that these services are reciprocal (see more in Radwański, Olejniczak, 2013). And that is because it would be impossible to explain e.g. the employer's obligation to pay the remuneration in the period when the work is not being performed; the same goes for the employer's obligation to pay benefits from the company's social benefit fund the employee may receive even when he is not performing the work.

Obviously, a question emerges at this point, what the definition of an employment relationship should be in order to make it absolutely clear that it covers the entire relation of the employee and the employer, including non-reciprocal services of the employer, i.e. those not connected with the work performed by the employee? The recognition that the employee "undertakes" to perform work automatically imposes the logic of a relationship of obligation, and if we add a statement that the employer has the obligation to employ the employee and pay remuneration, we are actually "forced" to think about it in the categories of mutual services. I think it is incredibly difficult. In other words, it is about making the definition of the employment relationship inclusive of the sphere of employer's duties that have nothing to do with the performance of work by the employee. To put it differently, how can you show "breaking away" from this coupling of work performance and employment in return for remuneration that emerges after reading paragraph 1 of Article 22 of the Labour Code. It is hardly possible. You can only try to point out that given the fact that a legal relationship is generally based on an agreement between the parties and also on the legal act, these employer's obligations that are not mutual are included in the contents of the employment relationship based on general principles governing any legal relationship (Article 353<sup>1</sup> of the Civil Code). I am aware of the weakness of the aforesaid statement, because the social layer, actually playing a key role in the employment relationship, still does not receive enough prominence. The process of reconstructing the entire contents of the legal relationship, i.e. the employment relationship, must be done in a way "in the mind". Maybe that is the reason why the draft of the French Labour Code does not include the definition of an employment relationship (*Proposition de code du Travail, Sous l'égide du Groupe de recherche pour un autre Code du travail (GR-PACT), p. XII*).

In any case, given a certain tradition, it should be recognised that the very definition of an employment relationship should stay. What is more, if you consider

that the employment relationship defined in the provision of paragraph 1 of Article 22 of the Labour Code is not about a mutual relationship of obligation, involving mutual services, then you may find that it offers a potential in the context of the social doctrine of the Church. That is because the employment relationship will be extended in the reader's "mind" on the basis of the general assumption set forth in the provision of Article 3531 of the Civil Code. However, now *de lege lata*, this social layer of the employment relationship cannot be directly, i.e. *expressis verbis*, derived from the provisions of the Labour Code; what is more, hanging on to this "obligation" character of the employment relationship in the literature makes it difficult to substantiate this layer. In other words, when employing the expression that the employee "undertakes to perform work" one quite easily jumps into erroneous simple classification of the employment relationship as a legal relationship of obligation, thus failing to notice completely the complexity of the employment relationship as a legal relationship. And from there it is one step to "neglecting" this "social" layer which primarily takes the form of a whole range of non-reciprocal obligations of the employer.

### **The employment relationship in the context of the social doctrine of the Church**

How do the above findings correspond with the social doctrine of the Church when it comes to the arrangement of the relationship between the employee and the employer? Given the fact that the Catholic social teaching emphasises the "logic of gift" on part of the employer as fundamental in the relationship between the employee and the employer and as the explanation for this wide range of non-reciprocal obligations of the employer, it must be stated that the present view of the employment relationship is in defiance of the said doctrine because it so strongly imposes thinking in the categories of services based on the reciprocity. Yet, a more in-depth analysis from the perspective of the theory of law prompts a conclusion that the employment relationship is a more complicated legal relationship, there is more to it than just a relationship of mutual obligation. And then we may say that this definition creates a potential (hidden, though) for asserting that this relationship may have traces of the social teaching of the Church.

In a nutshell, the problem is that what is essential in the employment relationship from the perspective of the social doctrine of the Church is the social value of this legal relationship, and it is not derived *prima facie* from the provision of paragraph 1 Article 22 of the Labour Code. What is worse, the employee's "obligation" to perform work and the employer's "obligation" to employ the employee in return for remuneration inscribed in the definition of the employment relationship somehow ignore the "social" layer of this relationship. We can

"make up" for it by way of a general revision that the legal relationship is not only about a mutual obligation of the parties, as its content is framed by the legal act and the rules of social conduct, as well. But then again, it cannot be "exposed", because it is all happening in "in the mind". Abandoning the definition of an employment relationship is not an option at all, even though that is what the draft of the French Labour Code did<sup>2</sup>. The only way out is to address this problem in literature and promote such understanding of the employment relationship that would help prevent this employment relationship not so much from being approached as an obligation, but from being analysed in the domain of the logic of obligation as such, because the employee always assumes this obligation to perform work voluntarily. In a different view, he actually undertakes to perform work, and the obligation is actually established. Thus, this obligation to perform work is created and it actually makes up this employment relationship indeed, yet it is just one of many relationships of obligation of the employee. Most of all, this obligation to perform work does not become a mutual obligation, since it is not the case that if the employee does not perform work, he does not receive remuneration. There is a kind of a sphere of employer's obligations that have almost nothing to do with the very process of work provision.

Thus, what does it mean: to address this problem in literature and promote a different understanding of the employment relationship? It means you need to write about "work" from the social perspective, about the value in the public sphere (A. Sobczyk writes about work as a common good; see more among others idem: Sobczyk, 2015). Therefore, it should be emphasised that the fact that a man undertakes work (assumes this obligation, in the sphere of law) means that he acquires a certain social status. He becomes an employee. He participates in the work process, and work is generally a value from the perspective of the state, because it builds prosperity. And that is the source of his right to enjoy the sphere of social rights, an annual leave being the best example here. In other words, the employer's obligations towards the employee that do not align with the performance of the employee's obligation to perform work arise from the fact that under the contract of employment the employee has merely undertaken to work. It can be said that by virtue of assuming work, a man obtains a certain "package" of rights when becoming an employee, the remuneration for work being one of them. It is plain to see that this line of reasoning reflects the assumptions behind the social

teaching of the Church in this respect. What follows from earlier considerations is that the Catholic social doctrine, describing work as the source of rights for a man, argues that by virtue of assuming work as such, in the sense of being involved in the overall process of work, a man gains a special status: the status of a worker, and becomes a legitimate subject of social rights, regardless of the economic value of his work.

<sup>1</sup> However, this obligation is not created under the contract, in the sense that the employer has assumed this obligation voluntarily.

<sup>2</sup> The draft of the French Labour Code is organised around the concept of the contract of employment. Article one provides that this code shall first and foremost apply to parties that have concluded a contract of employment, but also to their organisations and persons representing these parties. Under the new French Labour Code, an employee is a natural person who performs work, being in actual power or subordination of the other party (Article L. 11-3. Le salarié est une personne physique qui exécute un travail sous le pouvoir de fait ou sous la dépendance d'autrui) (*Proposition de code du Travail. Sous l'égide du Groupe de recherche pour un autre Code du travail.* (GR-PACT), 2017, p. XII).

## Bibliography

- Baran, K.W. Cwiertniak, B. Mitrus, L. Sobczyk, A. (2005). *Prawo pracy*. Zakamycze.
- Florek, L. (2017). *Prawo pracy*. Warszawa.
- Kubot, Z. (1978). *Pozycja prawna stron w umownym stosunku pracy*. Wrocław.
- Liszczy, T. (2004). *Prawo pracy*. Warszawa.
- Longchamps de Bériet, F. (1964). O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, issue 19, Prawo XII. Wrocław.
- Musiwała, A. (2019). *Polskie prawo pracy a społeczna nauka Kościoła*. Poznań.
- Proposition de code du Travail. Sous l'égide du Groupe de recherche pour un autre Code du travail.* (GR-PACT). (2017). Dalloz.
- Radwański, Z. Olejniczak, A. (2013). *Prawo cywilne. Zobowiązania. Część ogólna*. Warszawa.
- Sobczyk, A. (2015). *Wolność pracy i władza*. Warszawa.
- Stelina, J. (2017). In: A. Sobczyk (ed.), *Kodeks pracy. Komentarz*. Warszawa.
- Ziemiński, Z. (1978). *Teoria prawa*. Warszawa.
- Ziemiński, Z. (1980). *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa.

Księgarnia

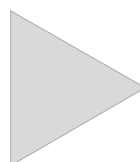
Internetowa

PWE

ZNAJDŹ

WYBIERZ

ZAMÓW


[www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)

# Aktualny stan praworządności w stosunkach pracy

## The current status of the rule of law in the employment relations

**mgr Joanna Jasińska**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie,  
Instytut Techniki i Systemów Bezpieczeństwa  
ORCID: 0000-0001-936-4906  
e-mail: joanna.jasinska@ujd.edu.pl

**mgr Piotr Fik**

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji,  
Zakład Postępowania Cywilnego  
e-mail: piotrfik@gmail.com

**Streszczenie** Artykuł przedstawia problematykę praworządności w stosunkach pracy, w tym kwestie dotyczące ochrony pracy, jako konstytucyjnego obowiązku państwa, a także działalności Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), jako instytucji powołanej do kontroli i egzekwowania regulacji prawa pracy. Autorzy stawiają tezę o braku możliwości skutecznego oddziaływania PIP w zakresie podstawowych przepisów, wskazując przyczyny tego stanu.

**Słowa kluczowe:** praworządność, prawo pracy.

**Summary** The article contains the issue of the rule of law in the employment relationship, contains considerations regarding labor protection as a constitutional duty of the State, the activities of the National Labor Inspectorate as an institution established to enforce labor law. The authors put forward the thesis that PIP cannot effectively influence on the basic rules, indicating the reasons for this state.

**Keywords:** rule of law, labour law.

JEL: J28, J80, J88, K31, K42, K49

### Uwagi wstępne

W ostatnim czasie temat praworządności stał się przedmiotem rozważań wielu debat, stanowi zagadnienie niezwykle aktualne i godne analizy zarówno w ogólnym, jak i szczegółowym zakresie. Praworządność jest pojęciem złożonym, które w generalnym znaczeniu jest związane z właściwym stanowieniem, a także stosowaniem prawa. Zasada praworządności jest jedną z zasad określających cały system prawa, która swoje umocowanie, w odniesieniu do władzy publicznej, znajduje w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powołując się na doktrynę prawa konstytucyjnego należy wskazać, iż art. 7 Konstytucji RP stanowi swoistą regułę generalną zobowiązującą organy publiczne do podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa (Safian, Bosek, 2016). Praworządność odnosi się do każdej dziedziny prawa i jest uwarunkowana wieloma czynnikami, wśród których można

wymienić: stan demokracji politycznej w państwie, jakością prawa, sytuację gospodarczą oraz instytucjonalne gwarancje praworządności (Świdorski, 2009). Poziom przestrzegania przepisów prawa w systemie prawa pracy jest zasadniczo determinowany przez jakość prawa pracy, stabilność prawa w tym zakresie, działalność podmiotów zatrudniających (znajomość przepisów, umiejętność ich interpretacji oraz stosunek do przestrzegania przepisów), efektywność działań instytucji publicznych mających za zadanie stać na straży praworządności w systemie pracy. Problematyka praworządności w systemie pracy, poprzez ścisły związek z poziomem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, stanowi niezwykle istotną kwestię. Ze względu na szeroki zakres oraz wagę problematyka ta wymaga ciągłej analizy zarówno w ujęciu technicznym, jak i materialnoprawnym. W artykule koncentrujemy się na identyfikacji ogólnych przyczyn niewłaściwego stanu praworządności w stosunkach pracy.

## Ochrona pracy jako konstytucyjny obowiązek

Zasada ochrony pracy ma swoje umocowanie w art. 24 Konstytucji RP: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. Zasadę tę należy rozważać na tle licznych przepisów międzynarodowych, w szczególności konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz regulacji Unii Europejskiej. Treść i umiejscowienie art. 24 Konstytucji świadczy o tym, iż przepis ten należy interpretować jako zasadę funkcjonowania ustroju Rzeczypospolitej, mającą na celu podkreślenie roli pracy i konieczność zapewnienia jej prawnej ochrony oraz znaczenia państwa jako podmiotu regulującego kształt stosunków pracy (Boć, 1998). Należy podkreślić, że zastosowanie art. 24 Konstytucji nie ogranicza się wyłącznie do ochrony stosunków pracy w rozumieniu prawa pracy, ale jak wskazuje doktryna obejmuje również zatrudnienie w ramach stosunków cywilnoprawnych, a pojęcie pracy w nim przyjęte trzeba traktować najszerzej jak to możliwe (Banaszak, 2009). W literaturze można spotkać pogląd, że zapis art. 24 Konstytucji budzi wątpliwości, zaś głównym zarzutem jest zbyt ogólne sformułowanie zapisu, co utrudnia konkretne jego stosowanie (Haczkowska, 2014).

W praktyce ochrona pracy jest zadaniem trudnym, wymagającym zdecydowanych, sprawnych oraz skutecznych działań w granicach i na podstawie prawa. Działalność państwa w obszarze regulacji systemu pracy powinna uwzględniać wiele aspektów, m.in. zapewnienie prawnej stabilności stosunków pracy, konieczność ochrony zatrudnionych jako słabszej strony systemu, uwarunkowania ekonomiczne i prawne przedsiębiorców, zasady sprawiedliwości społecznej oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu, poziom wynagrodzeń, bezpieczne warunki pracy, ochronę zdrowia i życia pracowników. Podejmowane działania powinny być realizowane na podstawie analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, diagnozy stanu praworządności, oczekiwań społecznych, doświadczeń i wniosków z działalności organów powołanych do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia (Sobczyk, 2017).

## Państwowa Inspekcja Pracy jako instytucja kontrolno-nadzorcza

Konstytucyjny obowiązek ochrony pracy państwo wykonuje za pośrednictwem powołanych, wyspecjalizowanych organów publicznych, które swoje zadania realizują wraz z partnerami społecznymi. Szczególną rolę w tym obszarze pełni Państwowa Inspekcja Pracy, która corocznie przeprowadza kilkadziesiąt tysięcy kontroli, na podstawie których wskazuje, gdzie stan praworządności w stosunkach pracy jest wysoce niezadowolający, a główne odstępstwa identyfikuje w powszechnie obserwowanym zjawisku naruszania przepisów dotyczących zatrudnienia, czasu pracy, wypłaty wynagrodzeń oraz statystyce wypadków przy pracy. Na posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Pol-

skiej w dniu 23 listopada 2018 r. Główny Inspektor Pracy, Wiesław Łyczywek, podsumował działalność PIP za rok 2017. W swoim wystąpieniu Główny Inspektor Pracy podkreślał zaangażowanie, profesjonalizm oraz skuteczność inspektorów pracy podczas przeprowadzanych kontroli, dzięki którym w 2017 r.:

- ujawniono 62,6 tys. wykroczeń przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową;
- wydano 300 tys. decyzji dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy;
- wydano 6600 decyzji płacowych oraz prawie 280 tys. wniosków w wystąpieniach;
- wyegzekwowano wynagrodzenia i inne świadczenia ze stosunku pracy na kwotę ok. 136 mln zł dla 87 tys. osób;
- 17 tys. osób, które pracowały w oparciu o umowę cywilnoprawną lub bez żadnej umowy, otrzymało w 2017 r. umowy o pracę;
- stwierdzono nielegalne zatrudnienie w odniesieniu do 14 tys. obywateli Polski;
- przeprowadzono 2479 analiz okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, w których zginęło 263 osób, a 924 doznało ciężkich obrażeń ciała.

Z jednej strony powyższe dane potwierdzają zaangażowanie i aktywność inspektorów pracy, jednak z drugiej strony są również niechlubnym świadectwem odstępstw pracodawców w przestrzeganiu przepisów prawa pracy i dają obraz niezadowolającego stanu praworządności w stosunkach pracy, niskiego poziomu bezpieczeństwa pracy oraz nagminnego łamania elementarnych praw pracowników w przedsiębiorstwach (Sprawozdanie z działalności PIP w 2017 r.).

Analiza literatury, danych prezentowanych przez Państwową Inspekcję Pracy, pogłębionych o analizę danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz nasze własne spostrzeżenia dotyczące problematyki praworządności w stosunkach pracy, pozwalają na sformułowanie tezy, że prowadzona w aktualnej postaci działalność podejmowana na podstawie obowiązujących regulacji prawnych w niewystarczający sposób zapewnia konstytucyjny obowiązek ochrony pracy. Należy dodać, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej widzi konieczność zmian legislacyjnych w zakresie prawa pracy, a Państwowa Inspekcja Pracy — będąca organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej — identyfikuje niewłaściwy stan praworządności w stosunku pracy.

## Identyfikacja miejsc problemowych

Statystyki prezentowane przez Główny Urząd Statystyczny wskazują, że liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy w latach 2014–2017 zasadniczo nie ulega zmianom, z niewielką tendencją wzrostową od 2015 r., co może wynikać ze wzrostu liczby osób zatrudnionych, gdyż wskaźnik wypadkowości określający ilość osób poszkodowanych na 1000 osób zatrudnionych w latach 2014–2017 nieznacznie malał. Szczegółowe dane w zakresie liczby osób poszkodo-

wanych w wypadkach przy pracy, wraz z podziałem na ciężkość następstw wypadku, przedstawiają się następująco:

- 2014 r. — śmiertelne: 262, ciężkie: 520, lekkie: 87 860;
- 2015 r. — śmiertelne: 303, ciężkie: 495, lekkie: 86 824;
- 2016 r. — śmiertelne: 239, ciężkie: 464, lekkie: 87 183;
- 2017 r. — śmiertelne: 270, ciężkie: 671, lekkie: 87 389.

Powyższe dane wymagają komentarza, bowiem jak wskazuje PIP dane o osobach poszkodowanych w wypadkach mogą być niedoszacowane zważywszy na obowiązujące przepisy dotyczące osób wykonujących pracę na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnionych. Aktualny stan prawny ogranicza możliwość kontroli takich zdarzeń przez PIP oraz nie obciąża do obowiązku zgłaszania takich wypadków, co zapewne nie wpływa korzystnie na wzrost realizacji zasady praworządności względem omawianej problematyki. O skali problemu wypadków przy pracy świadczy to, że statystycznie w każdym dniu roboczym w Polsce ok. 350 osób zostaje poszkodowanych w wypadkach przy pracy, jedna osoba traci życie, a dwie zostają ciężko ranne. Liczbę wypadków przy pracy należy traktować jako wyznacznik poziomu bezpieczeństwa w przedsiębiorstwach, a brak poprawy statystyk, mimo szeregu działań z zakresu profilaktyki wypadków prowadzonych przez PIP, jako porażkę organu w tym zakresie, który za misję przyjmuje „(...) skuteczne egzekwowanie przepisów prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, poprzez efektywne i ukierunkowane kontrole oraz działania prewencyjne, zmierzające do ograniczenia zagrożeń wypadkowych i poszanowania prawa pracy”. Nie można mówić o efektywnych działaniach prewencji wypadków w sytuacji, gdy wskaźnik wypadkowości nie ulega znacznej poprawie. Z analizy przepisów określających zasady funkcjonowania PIP i zakresu jej zadań wynika, że istniejące procedury kontrolne są nadmiernie sformalizowane i niejednokrotnie nie pozwalają na szybką i efektywną interwencję. Stosowanie wielu przepisów powoduje wątpliwości interpretacyjne i mimo tych niedogodności PIP wypełnia założoną misję w zakresie kontroli pracodawców, dzięki którym można wskazać przyczyny niewłaściwego stanu praworządności w stosunku pracy mające swoje źródło w działalności podmiotów zatrudniających.

Główne zarzuty kierowane wobec zatrudniających to nieprzestrzeganie praw pracowniczych, co w zasadniczym stopniu wynika z ich nieznajomości, a przejawia się w:

□ błędach w zakresie prowadzonych postępowań powypadkowych (niewłaściwa procedura ustalania okoliczności i przyczyn zdarzenia; niewłaściwe wnioski, zalecenia i środki profilaktyczne; niestosowanie się do treści art. 234 § 2 k.p. przez zaniechanie zgłoszenia PIP wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych (54,2% zdarzeń nie zostało zgłoszonych przez pracodawców);

□ niewłaściwej, powierzchownej ocenie ryzyka zawodowego (ograniczenie się do identyfikacji zagrożeń, brak spójnej relacji między oceną ryzyka zawodowego, analizą wypadków przy pracy oraz wdrożonymi procedurami);

□ niewłaściwej realizacji zadań doradczo-kontrolnych służby bhp w zakładach;

□ nieefektywnym systemie szkoleń, braku specjalizacji szkoleń w odniesieniu do konkretnych stanowisk;

□ akceptacji niskiego poziomu kultury technicznej w zakresie eksploatacji maszyn i urządzeń.

Z analizy sprawozdań Głównego Inspektora Pracy z działalności PIP w latach 2014–2017 wynika, że problemy dotyczące przeprowadzania oceny ryzyka zawodowego, efektywności szkoleń, ewidencji czasu pracy, właściwego przygotowania pracowników do pracy stanowią stały problem już od kilku lat (Sprawozdania z działalności PIP za lata 2014–2017).

Kontrole realizowane przez PIP w zakresie stosowania przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę wykazały, iż w tym zakresie występują odstępstwa, w szczególności dotyczące:

□ braku właściwego określenia w umowach zawartych na okres dłuższy niż miesiąc terminu wypłaty wynagrodzenia, zapewniającego wypłaty wynagrodzenia przynajmniej raz w miesiącu;

□ wykazywania nierzeczywistego czasu wykonywania zlecenia, co przekładało się na niezapewnienie wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej, ok. 27% kontrolowanych podmiotów nie zapewniło wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej wynikającej z przepisów.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że źródłem niestosowania się do przepisów w tym zakresie jest przede wszystkim ich nieznajomość przez pracodawców. Nie wszystkie podmioty nadążają także za częstymi zmianami przepisów. Ustawą z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1265 z zm.) regulacje dotyczące kwoty minimalnego wynagrodzenia wkroczyły w obszar stosunków cywilnoprawnych, w których wcześniej obowiązywała głównie zasada swobody umów. Nie bez znaczenia dla skuteczności stosowania przepisów stanowiły trudności z ich interpretacją, zwłaszcza powstających na pograniczu stosowania ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i kodeksu cywilnego (np. w zakresie dokonywania potrąceń, definiowania pojęcia „raz w miesiącu” w przypadku wypłaty wynagrodzenia z tytułu umowy zawartej na czas dłuższy niż jeden miesiąc, „przerzucania” na zleceniobiorców części wydatków związanych z przygotowaniem i organizowaniem pracy, ponoszenia kosztów narzędzi, odzieży i obuwia roboczego, kosztów energii; dotyczy to głównie tych prac, za które dotychczasowe stawki wynikające z umów zlecenia i umów o świadczenie usług były niższe niż obecnie obowiązująca minimalna stawka godzinowa). W niektórych sytuacjach podmioty kontrolowane świadomie łamały przepisy, a ich motywacją wynikała ze względów ekonomicznych. Wszystko to sprawia, że niezbędne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych zmierzających do ograniczenia identyfikowanych naruszeń oraz usprawnienia możliwości kontroli przez PIP w zakresie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu.

Jak wcześniej wspomniano, na stan praworządności wpływa wiele czynników. Podejmując rozważania dotyczące przyczyn niewłaściwego poziomu praworządności w stosunkach pracy można za punkt wyjścia przyjmować wybrane czynniki kształtujące praworządność i podjąć próbę zidentyfikowania odstępstw w poszczególnych aspektach. Jednym z czynników wpływających na stan praworządności

w stosunkach pracy jest sytuacja gospodarza kraju. Dynamiczne zmiany w sytuacji gospodarczej oraz różnorodność podmiotów prowadzących działalność na rynku pracy wpływają negatywnie na stan praworządności. W pozytywnej ocenie praworządności nie pomaga również obecna sytuacja polityczna, ponieważ wprowadza poczucie braku stabilności prawnej. Mnogość zmian legislacyjnych, ich obszerność oraz zawilość przepisów utrudnia, szczególnie małym podmiotom zatrudniającym, spełnianie wymagań prawnych. Państwo nie daje właściwego przykładu, jeśli ustanawiając prawo wykazuje się krótkowzrocznością, zaś pracodawcy nie nadążają za częstymi zmianami przepisów. Tytułem przykładu można wskazać ostatnio nowelizowane przepisy prawa pracy w zakresie akt osobowych, szkoleń okresowych pracowników administracyjnych, elektronicznych zwolnień lekarskich, „małych ZUS-ów” czy Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK). Za Publiuszem Korneliuszem Tacytem można stwierdzić, że „im większy nieład w państwie, tym liczniejsze ustawy”. Zakres artykułu nie pozwala na szczegółowe omówienie przepisów budzących wątpliwości, ponieważ w systemie prawa pracy takich przepisów jest zbyt wiele. Należy natomiast sformułować ogólny wniosek w zakresie regulacji prawa pracy, a mianowicie że istnieje realna potrzeba zmian przepisów, a wręcz przyjęcie nowego kodeksu pracy, który będzie uwzględniał aktualne potrzeby społeczno-gospodarcze i unormowania prawa międzynarodowego, zwłaszcza regulacje prawa unijnego. Zapewne wszyscy liczyli na skuteczne działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który przygotowuje rozwiązania w zakresie kodyfikacji kodeksu pracy, jednak do tej pory przedstawione pomysły zmian niestety nie spotkały się z akceptacją i wzbudziły wiele kontrowersji, co spowodowało wstrzymanie prac.

W konkluzji należy jeszcze raz podkreślić, iż stan praworządności w systemie pracy w Polsce jest niezadowalający. Interpretacja przepisów sprawia wiele problemów zarówno pracodawcom, jak i pracownikom. Niezbędne jest uproszczenie przepisów prawa pracy, przez wzrost ich jakości, tak aby pracodawcy i pracownicy mogli umiejętnie je interpretować i stosować. Konieczne jest kontynuowanie działań edukacyjnych pracodawców, zachęcanie ich do edukacji prawnej poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez PIP. Należy rozważyć, czy dotychczasowe działania z zakresu edukacji są wystarczające. Podmioty, które w przyszłości będą funkcjonowały na rynku pracy jako pracownicy i pracodawcy (dziś dzieci i młodzież), powinny zostać objęte programem edukacji uwzględniającym idee wysokiego poziomu praworządności w stosunkach pracy. Jedynie systemowe, strategiczne podejście do problematyki praworządności w stosunkach pracy może przynieść trwałą poprawę sytuacji. Głównym celem powinna stać się edukacja od podstaw, realizowana w szkołach od najmłodszych lat, formująca postawy praworządności i kultury bezpieczeństwa. Szeroka działalność edukacyjna poprzez kształtowanie pozytywnych postaw przyszłych pracodawców i pracowników może być jednym z najskuteczniejszych rozwiązań problemu niewłaściwego stanu praworządności w systemie pracy, choć możliwa do osiągnięcia w długim czasie. Konieczna jest

zmiana postrzegania przepisów prawa pracy, co w bezpośredni sposób przełoży się na wzrost praworządności. Promowanie kultury bezpiecznej pracy można realizować poprzez edukację, kampanie społeczne i działania doradcze, ze szczególnym naciskiem na wzrost znaczenia bezpieczeństwa w miejscu pracy przez poprawę bieżącego systemu kontroli nad bezpiecznymi warunkami pracy. Niezbędne jest podjęcie działań, które w sposób trwały wpłyną na poprawę stanu przestrzegania przepisów wobec osób świadczących pracę, a nie będą miały wyłącznie charakteru doraźnego, mającego na celu korygowanie błędów tak w zakresie przepisów, jak i działalności organów, których zadaniem jest stać na straży ochrony pracy.

Istotne jest, aby zwiększać świadomość podmiotów zatrudniających, iż mają obowiązek przestrzegania przepisów prawa pracy oraz zapewnienia bezpiecznych warunków pracy, a przez wzgląd na życie i zdrowie pracownika wymagania stawiane pracodawcom mają charakter realny i wzajemny, brak jest możliwości zwolnienia pracodawcy z obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Przy tak postawionych wymaganiach wobec pracodawców muszą oni nie tylko stosować się do zasad systemu prawa pracy, ale również podejmować skoordynowane działania na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa, z uwzględnieniem aktualnego stanu nauki, mając na celu w szczególności ograniczanie liczby wypadków przy pracy.

## Podsumowanie

Działania zmierzające ku zwiększeniu praworządności w państwie stanowią przejaw dojrzałości obywatelskiej. Utrwalone prawo musi być wynikiem poczucia prawa obywateli.

Każda jednostka powinna postępować zgodnie z przepisami, bez względu na to, czy osiąga przez to bezpośrednie dla siebie korzyści, oraz wytrwale i konsekwentnie bronić swojego prawa i praw innych jednostek. Niewłaściwy poziom praworządności wpływa negatywnie na więzy społeczne, osłabieniu ulegają instynkty solidarności, poczucie jedności, a górę bierze interes jednostki, który niszczy spójność grupy. Podstawą ładu organizacji społecznej jest zapewnienie porządku prawnego, gwarantującego, że prawo będzie bezwzględnie przestrzegane w każdych okolicznościach. Należy pamiętać, że praworządność stanowi ostoję i dźwignię cywilizowanych bytów zbiorowych.

## Bibliografia

- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa.
- Boć, J. (1998). W: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Wrocław.
- Haczkowska, M. (2014). W: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LexisNexis/el
- Safjan, M. Bosek, L. (red.). (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa.
- Sobczyk, A. (red.). (2017). *Kodeks pracy. Komentarz*. Legalis/el
- Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy — za lata 2014, 2015, 2016, 2017*, wydania internetowe: <https://www.pip.gov.pl/pl> (18.01.2019).
- Świderski, A. (2009). Kryzys finansowy 2007–2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa. *HUK*, (2).

# Sprawozdanie z konferencji „Pracuj legalnie” zorganizowanej na Wydziale Prawa i Administracji UŁ

Report from the "Work legally" conference organized  
at the Faculty of Law and Administration of the University of Lodz

*mgr Ewelina Szadkowska, mgr Mateusz Barwaśny*

Uniwersytet Łódzki, doktoranci w Katedrze Prawa Pracy  
e-mail: ewelina\_szadkowska@op.pl; mbarwasny@wpia.uni.lodz.pl

**Streszczenie** 24 października 2018 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się konferencja naukowa pt. „Pracuj legalnie” zorganizowana przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Centrum Nietypowych Stosunków Zatrudnienia UŁ. Przedmiotem obrad były prawne instrumenty przeciwdziałania zjawisku nielegalnego zatrudnienia w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudniania cudzoziemców, oraz cywilnoprawne stosunki zatrudnienia.

**Słowa kluczowe:** zatrudnianie cudzoziemców, nielegalne zatrudnienie, cywilnoprawne stosunki zatrudnienia, prawo pracy, Państwowa Inspekcji Pracy.

**Summary** On October 24, 2018, at the Faculty of Law and Administration of the University of Lodz, a scientific conference entitled "Work legally" organized by the National Labour Inspectorate and the Center for Unusual Employment Relations at the University of Lodz. During the conference, both historical issues concerning the functioning of the National Labour Inspectorate as well as legal instruments for counteracting the phenomenon of illegal employment in Poland were discussed, with particular emphasis on the employment of foreigners. The topic of the meeting was also civil employment relationships.

**Keywords:** employment of foreigners, illegal employment, civil employment relationships, labour law, The National Labour Inspectorate.

Ogólnopolską konferencję naukową „Pracuj legalnie” stworzył prof. UŁ dr hab. Tomasz Duraj, Kierownik Centrum Nietypowych Stosunków Zatrudnienia, składając szczególne podziękowania inicjatorowi wydarzenia Panu Andrzejowi Świdierskiemu — Okręgowemu Inspektorowi Pracy w Łodzi. Prof. T. Duraj podkreślił, iż konferencja ma charakter naukowy, ale także edukacyjno-informacyjny, bowiem biorą w niej udział nie tylko naukowcy, ale także praktycy na co dzień zajmujący się zjawiskiem nielegalnego zatrudnienia.

Konferencja została podzielona na dwie części. Pierwszy referat nt. „Przeciwdziałanie pracy niezadeklarowanej w świetle kontroli Państwowej Inspekcji Pracy” wygłosił Jarosław Leśniewski — Dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia w Głównym Inspektoracie Pracy w War-

szawie. Autor zwrócił uwagę na problemy, z jakimi borykają się inspektorzy w związku z nielegalnym zatrudnieniem, takie jak: zaniżanie wynagrodzeń i wymiaru czasu pracy, niewypłacanie dodatków i nadużycie pracy w godzinach nadliczbowych. Prelegent podkreślił, że co trzecia kontrola PIP dotyczy legalności zatrudnienia. Jego zdaniem przepisy dotyczące cudzoziemców są dosyć skomplikowane, a samym cudzoziemcom nie zależy na pracy legalnej. Korzyści z nielegalnego zatrudnienia są większe niż kary jakie może nałożyć PIP. Mandat w wysokości 2000 złotych nie odstrasza pracodawców, a inspekcja samymi kontrolami nie jest w stanie w istotny sposób zmniejszyć skali nielegalnego zatrudnienia. Prelegent w podsumowaniu wysunął wnioski i rekomendacje: określenie skutecznej polityki państwa w zakresie ograniczania



szarej strefy, wprowadzanie kompleksowych instrumentów zwalczania nielegalnego zatrudnienia oraz współpraca różnego rodzaju organów kontroli, zmiany legislacyjne, a także prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej w tym obszarze. PIP postuluje, aby fakt zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego następował przed przystąpieniem do pracy, a nie jak dotychczas do 7 dni od zatrudnienia. Referent podkreślił, że przydałoby się stworzenie odrębnego zbioru przepisów, który kompleksowo regulowałby zjawisko nielegalnego zatrudnienia, podwyższenie sankcji, wprowadzenie taryfikatora oraz domniemania stosunku pracy. Ostatni postulat PIP jest taki, żeby cudzoziemcy mogli pracować na podstawie dowolnej umowy, która w każdym przypadku powinna rodzić obowiązek ubezpieczenia, chociażby wypadkowego.

Kolejny referat pt. „Kontrola legalności zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez obywateli polskich i cudzoziemców jako działalność priorytetowa Państwowej Inspekcji Pracy w walce z szarą strefą” przedstawiła Urszula Wojciechowska — starszy inspektor pracy, zastępca nadinspektora Sekcji ds. Legalności Zatrudnienia w Okręgowym Inspektoracie Pracy w Łodzi. Koncentrując swoją wypowiedź na problematyce zatrudniania cudzoziemców, legalności ich pobytu oraz legalności wykonywania pracy, referentka stwierdziła, że od 2015 r. obserwuje się więcej kontroli związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. W województwie łódzkim (podobnie jak w całym kraju) dominuje zatrudnianie obywateli Ukrainy. Referentka zauważyła, że do najczęstszych przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców zalicza się sytuacje, gdy powierza się pracę po zakończeniu oświadczenia lub przed jego zarejestrowaniem bądź przed wpisem do ewidencji oświadczeń, a także gdy nie zawiera się z obcokrajowcami umów w formie pisemnej. Zwróciła również uwagę na problem zaniżania wobec nich wynagrodzeń i liczby godzin pracy oraz na brak badań lekarskich i wykonywanie pracy przez cudzoziemców na innych warunkach niż wskazane w zezwoleniu czasowym.

Tematem wystąpienia prof. T. Durają była „Przyszłość niepracowniczych form zatrudnienia”. Wyjaśniając tytułowe pojęcie autor miał przede wszystkim na myśli zatrudnienie na podstawie umów prawa cywilnego (umów o świadczenie usług oraz umów o dzieło), potocznie nazywanych umowami „śmieciowymi”, które nie gwarantują takiej ochrony jak umowa o pracę. W szerokim ujęciu do niepracowniczych form zatrudnienia zaliczył również pracę na własny rachunek (tzw. samozatrudnienie). Jego zdaniem decyzyją o podjęciu zatrudnienia cywilnoprawnego nie jest podyktowana własnym wyborem, a najczęściej wynika z przymusu ekonomicznego związanego z brakiem innych form zarobkowania. Najważniejszymi przyczynami tak szerokiego wykorzystywania umów cywilnoprawnych są przede wszystkim: chęć ograniczenia kosztów prowadzonej działalności, kosztów pracy oraz obciążeń publicznoprawnych, większa elastyczność zatrudnienia, lepsza możliwość dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmieniającej się specyfiki prowadzonej działalności oraz panującej koniunktury gospodarczej, a także bardziej efektywne wykorzystanie potencjału wykonaw-

ców pracy (brak maksymalnych norm czasu pracy, gwarantowanego okresu odpoczynku, ograniczeń dopuszczalności pracy w godzinach nadliczbowych oraz w niedziele i święta). Ponadto zaletą cywilnoprawnych form zatrudnienia jest wyższy poziom ochrony interesów majątkowych podmiotu zatrudniającego. Wykonawca zawsze ponosi bowiem pełną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną podmiotowi zamawiającemu oraz istnieje możliwość zastosowania dodatkowych mechanizmów prawnych, które efektywniej pozwalają wyegzekwować od wykonawcy roszczenia majątkowe, a które nie są dopuszczalne w zatrudnieniu pracowniczym (np. kara umowna, weksel *in blanco*, poręczenie zewnętrzne). Umowy prawa cywilnego gwarantują także stronom daleko idącą swobodę kształtowania wzajemnych praw i obowiązków, która to jest istotnie ograniczona na gruncie stosunku pracy z uwagi na obowiązującą tam zasadę uprzywilejowania pracowników (art. 18 k.p.). Prof. T. Duraj podkreślił, że tendencja w zakresie stosowania cywilnoprawnych form zatrudnienia w przyszłości ma charakter trwały i nieodwracalny, przede wszystkim dlatego, że umowy te są bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorców. Projekt kodeksu pracy z 2018 r., który zakładał drastyczne ograniczenie dopuszczalności wykorzystywania umów cywilnoprawnych, wprowadzając instytucję domniemania stosunku pracy, upadł przede wszystkim z ww. powodów. Dalszy rozwój cywilnoprawnych form zatrudnienia spowodowany jest m.in. globalizacją, cyfryzacją, robotyzacją, digitalizacją oraz niekorzystnymi zmianami demograficznymi. Ustawodawca cały czas utrwała trend zwierania umów cywilnoprawnych, wprowadzając do porządku prawnego coraz to nowe rodzaje kontraktów objętych przepisami prawa cywilnego (np. konstrukcja umowy o pomocy przy zbiorach, art. 91a–91f ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Tendencja do stosowania umów cywilnoprawnych jest także obecna w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Prof. T. Duraj zaproponował, że w przyszłości powinien zostać opracowany model prawny oparty na różnorodności form zatrudnienia oraz swobodzie wyboru podstawy zatrudnienia, gdzie można wybrać stosunek pracy, a także umowę prawa cywilnego czy samozatrudnienie. Jego zdaniem należy pozostawić konstrukcję stosunku pracy opartą na pracy dobrowolnie podporządkowanej, w ramach której gwarantuje się pracownikowi zależnemu od pracodawcy najwyższy poziom ochrony. Wokół niej natomiast powinno się budować inne konstrukcje zatrudnienia cywilnoprawnego, które w ograniczonym zakresie będą korzystały z ochronnych rozwiązań prawa pracy. Prof. T. Duraj stwierdził, że nie jest zwolennikiem koncepcji jednolitej umowy zatrudnienia, jako niemożliwej do realizacji. Według niego specyfika i różnorodność wielu form świadczenia pracy wyklucza wprowadzenie uniwersalnego wzorca umowy, który objąłby wszystkich pracujących za wynagrodzeniem. Zmiany, jakie należałoby dokonać w prawie obowiązującym, to przede wszystkim konieczność doprecyzowania kryteriów odróżniających stosunek cywilnoprawny od zatrudnienia pracowniczego. Zaapelował on do ustawodawcy pracy o określenie minimalnego trzonu uprawnień kierowniczych, który zawsze

powinien być obecny, aby można było w danym przypadku stwierdzić istnienie stosunku pracy. Zauważył, iż za ten należy uznać kompetencję pracodawcy do konkretyzowania na bieżąco, w drodze wiążących poleceń, obowiązków pracownika w zakresie przedmiotu świadczenia pracy (co i jak ma robić pracownik), a także miejsca i czasu pracy. Jego zdaniem koncepcja domniemania stosunku pracy jest niezgodna z Konstytucją RP, zwłaszcza zaś z zasadą wolności gospodarczej, zasadą wyboru wykonywania zawodu, a także ogranicza w sposób nieuzasadniony podstawowe wolności i prawa obywatelskie. W szczególności domniemanie stosunku pracy narusza zasadę wolności umów z kodeksu cywilnego i zasadę wolności wyboru podstawy zatrudnienia.

Ostatni referat w pierwszej części konferencji wygłosił dr hab. Dariusz Makowski (WPiA UŁ). Tematem jego wystąpienia była „Historia Państwowej Inspekcji Pracy — organu powołanego do nadzoru i kontroli legalności zatrudnienia”. Autor podkreślił, że tytułowa kompetencja PIP jest jednym z wielu zadań, jakie podlegają kognicji tej instytucji. Legalność zatrudnienia w szerokim rozumieniu oznacza nieprzezwyciężenie przez pracodawcę jakichkolwiek przepisów prawa pracy związanych z zatrudnianiem. Jednakże od 2007 r., kiedy to znowelizowano ustawę o PIP, mówimy o kontroli legalności zatrudnienia przede wszystkim w wąskim ustawowym znaczeniu. Referując historię Inspekcji Pracy, począwszy od dekretu Józefa Piłsudskiego dotyczącego działalności Inspekcji Pracy z 1919 r., zwrócił uwagę, że ustawodawca od początku słusznie doceniał znaczenie Inspekcji Pracy nie tylko jako organu nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy, ale również jako instytucji przyczyniającej się do konsolidowania odzyskanej przez Polskę państwowości. Pierwsze lata działalności PIP potwierdziły, że spełniły się pokładane w niej nadzieje. W pierwszym okresie funkcjonowania Inspekcja Pracy miała zapewnić pokój społeczny. Była to także instytucja o charakterze propracowniczym. W 1954 r., na mocy odrębnego dekretu, zadania Inspekcji Pracy powierzono związkowi zawodowemu, a Inspekcja Pracy straciła swój charakter instytucji państwowej i stała się podmiotem podporządkowanym związkowi zawodowemu. Konsekwencją była również zmiana nazwy: z Państwowej Inspekcji Pracy na Techniczną Inspekcję Pracy. Taki stan rzeczy obowiązywał do 1965 r., kiedy to na mocy ustawy o bhp poszerzono zakres działalności Inspekcji Pracy. Początek lat 80. zaowocował nowym modelem tej instytucji. Ustawa z 1981 r. o PIP przywróciła państwowy charakter Inspekcji Pracy. W 1989 r. poddano Inspekcję Pracy zwierzchnictwu Sejmu. Referent podkreślił fakt, że taki stan rzeczy utrzymuje się do dnia dzisiejszego. Obowiązująca ustawa z 2007 r. powierzyła Inspekcji Pracy zadania w zakresie kontroli legalności zatrudnienia, co wiązało się z założeniem, że to właśnie ta instytucja najlepiej sprosta temu wyzwaniu. Międzynarodowa Organizacja Pracy kwalifikuje kontrolę legalności zatrudnienia realizowaną przez PIP jako zadanie dodatkowe. Referent wyraził zarazem wątpliwość co do zasadności wyliczenia przez ustawodawcę już w art. 1 zadań Inspekcji Pracy w zakresie nadzoru i kontroli legalności zatrudnienia. Jego zdaniem, stawia-

nie na jednej płaszczyźnie kompetencji w przedmiocie bhp z zadaniami w zakresie legalności zatrudnienia nie do końca jest uprawnione. Wystarczyłoby, aby przedmiotowe kompetencje znalazły swój wyraz jedynie w regulacji art. 10 ustawy o PIP, który szczegółowo je charakteryzuje.

Po przerwie rozpoczął się drugi panel konferencji „Pracuj legalnie”. Jako pierwsza głos zabrała ppor. Emilia Mróz — Kierownik Zespołu ds. Kontroli Legalności Zatrudnienia Placówki Straży Granicznej w Łodzi, prezentując referat pt. „Przeprowadzanie przez Straż Graniczną kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Na początku wystąpienia referentka przedstawiła kompetencje Straży Granicznej w zakresie kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz warunków prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na terenie Polski. Podkreśliła, że w ostatnich latach w naszym kraju powstała wyraźna luka na rynku pracy, którą zaczęli wypełniać cudzoziemcy, zwłaszcza obywatele Ukrainy. Na ten stan rzeczy niebagatelny wpływ miał także wzrost atrakcyjności warunków wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce. Straż Graniczna w zakresie kontroli legalności zatrudnienia współpracuje ściśle z Krajową Administracją Skarbową, Policją oraz Państwową Inspekcją Pracy. Referentka zaprezentowała dane statystyczne, z których wynika, iż od 2015 r. wyraźnie wzrosła liczba wydawanych zezwoleń na pracę oraz zezwoleń na pobyt czasowy w związku z wykonywaniem pracy przez cudzoziemców na terytorium RP. Spośród najczęściej pojawiających się nieprawidłowości przy zatrudnianiu cudzoziemców można wymienić wykonywanie pracy bez wymaganego zezwolenia na pracę oraz brak przekazania wojewodzie informacji o niepodjęciu pracy przez cudzoziemców. Na koniec wystąpienia referentka podkreśliła, że liczba naruszeń w zakresie legalności zatrudnienia z roku na rok systematycznie spada, co jest spowodowane większą świadomością prawną podmiotów zatrudniających cudzoziemców, a także szeroką pomocą ze strony Straży Granicznej, która w tym zakresie organizuje wiele szkoleń i warsztatów dla pracodawców.

Kolejny referat pt. „Koordynacje zabezpieczenia społecznego dla obywateli państw trzecich” przedstawiła Doro- ta Rosiak — zastępca naczelnika Wydziału Ubezpieczeń i Składek z I Oddziału ZUS w Łodzi. Prelegentka podkreśliła, że ustawodawca, w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu, nie rozgranicza tego, czy mamy do czynienia z obywatelami polskimi, czy z obcokrajowcami. Zaznaczyła, że istotny jest jedynie fakt zawarcia umowy z polskim pracodawcą lub zleceniodawcą oraz wykonywania pracy na terytorium RP. Zgodnie z ustawą osoby, które zawarły umowę o pracę, podlegają obowiązkowo wszystkim ubezpieczeniom społecznym bez względu na wymiar czasu pracy, okres wykonywania pracy i jej rodzaj, a także bez względu na ustalone prawo do emerytury lub renty oraz fakt posiadania statusu ucznia lub studenta. Podkreśliła, iż osoba zawierająca umowę zlecenia, która jest studentem lub uczniem, nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Omówiła kwestię zasad finansowania składek na ubezpie-

czenie dla obywateli państw trzecich, stwierdzając, że reguły te nie różnią się od zasad, które obejmują obywateli polskich. Wysokość składek dla obywateli państw trzecich oraz procedura zgłoszenia jest taka sama, jak dla obywateli polskich. Inaczej procedura wygląda wtedy, gdy polski pracodawca będzie chciał zatrudnić obcokrajowca w innym państwie członkowskim UE. W takiej sytuacji najpierw należy ustalić ustawodawstwo właściwe, czyli zastosować przepisy o koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego. W dalszej części wystąpienia referentka nawiązała do rozporządzenia UE nr 883 z 2004 r. (rozporządzenie podstawowe) oraz rozporządzenia UE nr 987 z 2009 r. (rozporządzenie wykonawcze), a także innych dokumentów, które regulują kwestie ustalenia ustawodawstwa właściwego. Przepisy te mają zastosowanie do obywateli państw trzecich, bezpaństwowców i uchodźców, którzy posiadają legalnie miejsce zamieszkania na terenie którekolwiek z państw członkowskich UE. Referentka podkreśliła, że do stwierdzenia legalności pobytu nie wystarczą same dokumenty, które uprawniają daną osobę do pobytu w Polsce oraz legalnego podjęcia pracy. Aby zastosować przepisy o koordynacji, obcokrajowiec musi także posiadać dokument potwierdzający rezydencję podatkową w Polsce oraz dokument CFR 1 wydawany przez właściwy Urząd Skarbowy. Obcokrajowiec, który spełnia powyższe wymogi, może wystąpić do ZUS o wydanie formularza A1 (zaświadczenia A1), który stanowi potwierdzenie, że jeśli będzie wykonywał pracę poza terytorium RP w innym państwie członkowskim UE, będzie miał do niego zastosowanie ustawodawstwo polskie.

Referat pt. „Dokumenty, na podstawie których na terenie Rzeczypospolitej Polskiej pracują cudzoziemcy” przedstawiła Martyna Strzelak z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców). Na wstępie prelegentka dokonała podziału obcokrajowców na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanowią obywatele UE, natomiast drugą obywatele państw trzecich. Referentka zaznaczyła, że gdy chodzi o obywateli UE, to sytuacja nie jest skomplikowana. Mogą oni bowiem przebywać na terytorium RP na podstawie ważnego dowodu osobistego. Natomiast, jeśli ich pobyt ma przekraczać 3 miesiące, istnieje konieczność jego rejestracji. Mają oni swobodny dostęp do rynku pracy i nie potrzebują dodatkowych dokumentów. Sytuacja jest bardziej złożona, jeśli chodzi o obywateli państw trzecich. Przebywają oni w Polsce przeważnie na podstawie wizy. Jeśli taki obcokrajowiec chce pozostać w Polsce dłużej niż okres ważności wizy, musi ubiegać się o kartę pobytu. Nie każda karta pobytu uprawnia jednak do pracy w Polsce. Wyjątkiem jest karta stałego pobytu (gwarantuje ona pracę na warunkach podobnych do zatrudniania obywateli polskich). Drugim rodzajem jest karta rezydenta długoterminowego, która przynajmniej swobodny dostęp do rynku pracy. Referentka stwierdziła, że najczęściej wydawanymi kartami są karty pobytu czasowego, a postępowanie w tej sprawie jest złożone i trwa kilka miesięcy. Do momentu uzyskania karty cudzoziemiec nie może jednak podejmować pracy. Istnieje także możliwość ubiegania się o samo pozwolenie na pracę. Jest to decyzja administracyjna, wydawana na wniosek pracodawcy. Stroną w postępowaniu jest wtedy podmiot

zatrudniający. Referentka zaznaczyła, że takie pozwolenie na pracę nie legalizuje pobytu, czyli pracodawca musi sam zweryfikować, czy cudzoziemiec pozostaje w Polsce legalnie. To drugie rozwiązanie jest dużo szybsze, dlatego też jest często wykorzystywane przez pracodawców. Ważnym elementem w postępowaniu jest informacja starosty, ponieważ aby przedsiębiorca mógł zatrudnić obywatela państwa trzeciego, musi zweryfikować, czy o to stanowisko nie ubiegają się obywatele polscy. Służy to zabezpieczeniu lokalnego rynku pracy. Prelegentka przedstawiła też dane statystyczne, z których wynika, iż do 2015 r. w województwie łódzkim liczba złożonych wniosków o zezwolenie na pracę nie przekraczała 1500 w skali roku. W 2016 r. było już 4500 złożonych wniosków. Natomiast zdecydowany wzrost nastąpił w 2017 r., kiedy przyjęto 21 000 wniosków.

Ostatni referat pt. „Nowe formy zatrudnienia cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 01.01.2018 r.”. wygłosił Marcin Karolak z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi (Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy). Na początku wystąpienia zaznaczył on, że instytucje zajmujące się sprawami zatrudniania cudzoziemców podlegają pod różne władze — zarówno pod administrację rządową, jak i samorządową. Stwierdzając, że w Polsce obserwujemy bardzo wysoki popyt na pracę cudzoziemców, który jest spowodowany rozwijającą się gospodarką oraz niskim, spadającym poziomem bezrobocia, podkreślił, iż rocznie przyjeżdża do Polski około 1 mln pracowników, w tym najczęściej obywatele państw z zachodniej granicy. Prelegent odniósł się następnie do zmian dotyczących wydawania zezwoleń na pracę, jakie weszły w życie od początku 2018 r. Według niego najistotniejsze były dwie z nich. Pierwsza dotyczy procedury wydawania oświadczeń o powierzeniu pracy i ich rejestracji, druga — wprowadzania zezwoleń na pracę sezonową, które wydaje starosta na okres 9 miesięcy. W kolejnej części wystąpienia prelegent przedstawił statystyki potwierdzające wyraźny wzrost liczby wydawanych zezwoleń na pracę. W 2015 r. było to około 38 000 oświadczeń, w 2016 już prawie 100 000, a na koniec 2017 ponad 150 000. Jego zdaniem jest to wzrost lawinowy. Prelegent podkreślił, iż najwięcej, bo ponad 96% pracujących na mocy oświadczeń, to obywatele Ukrainy. Według statystyk są to najczęściej osoby w wieku 26-40 lat, płci męskiej, które pracują w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej (utrzymanie porządku w budynkach i zagospodarowanie terenów zielonych). Większość z wyżej wymienionych osób jest zatrudnionych przy pracach prostych, niewymagających specjalistycznej wiedzy. Zdecydowanie dominuje umowa zlecenia.

W dyskusji jako pierwszy głos zabrał A. Świdorski, Okręgowy Inspektor Pracy w Łodzi, który odniósł się do problemu ochrony osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, stwierdzając, że jest ona coraz szersza i zbliża się do ochrony pracowniczej. Prof. T. Duraj podniósł kwestię swobody wyboru formy zatrudnienia. Podkreślił, że nie ma ona charakteru absolutnego, ponieważ — co prawda — istnieje swoboda w wyborze formy zatrudnienia, ale jest ona ograniczona odpowiednimi przepisami, w szczególności kodeksu pracy, który określa przesłanki, jakie muszą być spełnione, abyśmy mieli do czynienia

nia ze stosunkiem pracy (art. 22 k.p.). Wskazał także na to, iż jeśli faktyczny sposób świadczenia pracy miałby spełniać elementy konstrukcyjne stosunku pracy, jedyną dopuszczalną formą zatrudnienia jest umowa o pracę. Jeżeli zaś nie ma tych cech — jeśli praca nie jest wykonywana pod kierownictwem podmiotu zatrudniającego, wtedy istnieje możliwość wykorzystania cywilnoprawnych form zatrudnienia. W dalszej części wypowiedzi odniósł się także do kwestii ochrony niepracowników, zauważając, że współcześnie tendencja jest taka, aby tę ochronę rozszerzać. Stwierdził jednak, że nie powinna być ona tożsama z ochroną gwarantowaną pracownikowi w ramach stosunku pracy. To pracownik podporządkowany pracodawcy powinien mieć zapewniony najszerszy zakres ochrony. Podkreślił, że zbytne rozszerzanie ochrony na cywilnoprawne formy zatrudnienia jest nieuzasadnione. Aby stworzyć właściwe warunki ochrony, należy przyjąć odpowiednie kryteria, pozwalające na zróżnicowanie poziomu ochrony (takie jak choćby zależność ekonomiczna wykonawcy od podmiotu zamawiającego). Grażyna Ślawska (zastępca Okręgowego Inspektora Pracy w Łodzi) poruszyła kwestię ochrony życia i zdrowia osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych, ich bezpieczeństwa i higieny pracy. Zaznaczyła, że osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz na podstawie umów cywilnoprawnych powinny mieć ten sam zakres ochrony. Obecnie istnieje jedynie odesłanie do przepisów kodeksu pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy cywilnoprawnych wykonawców pracy. Dodała, że według przedstawicieli doktryny (np. prof. Teresy Wyki) stosuje się ogół tych przepisów, natomiast PIP w niektórych kwestiach ma odmienne zdanie. Na zakończenie postawiła pytanie: jaki powinien być zakres tej ochrony oraz w jakim akcie prawnym należy ją uregulować? Odpowiadając na to pytanie prof. T. Duraj przyznał, iż jest to istotny problem, ponieważ przepisy w tym zakresie jedynie odsyłają do rozwiązań pracowniczych. Według niego należałoby się zastanowić nad szczególnym uregulowaniem tej kwestii w odrębnej ustawie, która w szerszym zakresie określałaby status prawny wykonawców cywilnoprawnych w obszarze ochrony życia i zdrowia, uwzględniając specyfikę świadczonej przez nich pracy (usług).

Następnie głos zabrała Aleksandra Kępniak (Okręgowy Inspektorat Pracy w Łodzi), która skierowała swoją wypowiedź do prof. D. Makowskiego. Poruszyła kwestię zamiany umowy cywilnoprawnej na umowę o pracę, zaznaczając, iż jest to temat, który budzi wiele kontrowersji z punktu widzenia osób kontrolujących to zagadnienie. Według niej przyznanie inspektorom pracy uprawnień w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy mogłoby istotnie przyspieszyć całą procedurę i odciążać w tym obszarze sądy pracy. Jej zdaniem inspektorzy pracy w sytuacjach oczywistych powinni mieć prawo do podejmowania w tych kwestiach decyzji administracyjnych. W odpowiedzi prof. D. Makowski stwierdził, że rozumie oczekiwanie środowiska inspektorskiego, jednak uważa, że przyznanie takiego uprawnienia inspektorom pracy byłoby bardzo ryzykowne. Wyraził obawę, że rozstrzygnięcia w tym przedmiocie będą opierać się jedynie na subiektywnym przekonaniu danego inspektora pracy o istnieniu stosunku pracy. W związku z tym

wiele zależałoby od merytorycznego przygotowania inspektora. Mogłoby się także okazać, że w tych samych stacjach faktycznych byłyby różne rozstrzygnięcia, co groziłoby naruszeniem zasady pewności porządku prawnego. Zaznaczył, że przyznając inspektorom pracy tak daleko idące uprawnienie należałoby zadbać o gruntowne ich przygotowanie pod względem merytorycznym. Na chwilę obecną lepszym rozwiązaniem prawnym jest to, które obowiązuje obecnie. Do tej wypowiedzi odniósł się także prof. T. Duraj, zaznaczając, że rozstrzygnięcie inspektora w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy byłoby decyzją administracyjną, od której przysługiwałoby odwołanie do sądu administracyjnego, a nie do sądu pracy. To rodziłoby zagrożenie, iż sąd administracyjny, który nie jest w pełni przygotowany merytorycznie, będzie rozstrzygał wątpliwości z zakresu prawa pracy. Dr Izabela Florczak z UŁ jednoznacznie skrytykowała skomplikowane i mało przejrzyste procedury oraz długi okres oczekiwania na zezwolenie na pracę i pobyt stały dla cudzoziemców spoza UE. Podejmując wątek ochrony osób wykonujących pracę na podstawie stosunków cywilnoprawnych stwierdziła, że przyznawanie niektórych, zbyt daleko idących uprawnień niepracownikom, godzi w stosunek pracy. Odniosła się także do kwestii związanej z osobami pomagającymi przy zbiorach. Zaznaczyła, że inspekcja pracy nie ma w tym zakresie uprawnień i zwróciła się z pytaniem do przedstawiciela Straży Granicznej, czy obecnie ma ona jakiegokolwiek możliwości kontrolowania takich osób, a jeśli tak, to ile było takich kontroli i jakie były wnioski? Do tej wypowiedzi odniosła się M. Strzelak z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, która podkreśliła, że cały czas trwają prace nad poprawą organizacji funkcjonowania urzędów wydających decyzje dla cudzoziemców. Jest to nie tylko wymiana sprzętu komputerowego, zakup czytników linii papilarnych, ale także zwiększenie liczby placówek, gdzie można złożyć wniosek o uzyskanie zezwolenia. Zaznaczyła, że Urząd organizuje dni otwarte dla cudzoziemców, aby polepszyć kontakt klient-pracownik. Następnie głos zabrała ppor. Emilia Mróz, która odpowiadając dr I. Florczak potwierdziła, że Służba Graniczna może, oprócz pracodawców, kontrolować osoby fizyczne, także te, które na podstawie umowy cywilnoprawnej wykonują pracę przy zbiorach. Pomimo odpowiednich instrumentów w tym zakresie nie odbyło się wiele kontroli. Uwagę na brak przejrzystości procedur oraz długi czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pracę dla cudzoziemców spoza UE zwróciła także mgr Barbara Antczak z UŁ, stwierdzając, że z punktu widzenia cudzoziemca jest to bardzo niekorzystna sytuacja. Na koniec zabrała głos osoba będąca pracodawcą na terenie województwa łódzkiego, podkreślając, że inspektorzy pracy za często stosują kary wobec pracodawców i że obecnie umowa o pracę generuje zbyt duże obciążenia dla pracodawców. Jeśli ustawodawca to zmieni, to nikt nie będzie nadużywał umów cywilnoprawnych. Krytycznie oceniła także procedury i czas oczekiwania związany z zatrudnieniem cudzoziemców oraz zaproponowała, aby oświadczenie, na podstawie którego cudzoziemcy mogą wykonywać pracę w Polsce, było wydawane minimum na rok, a nie — jak dotychczas — na okres 6 miesięcy.

# Możliwość pełnienia funkcji przez prezydenta miasta (wójta, burmistrza) ukaranego karą grzywny

Can a mayor penalized with a fine remain in office?

*dr hab. prof. Uł Krzysztof Stefański*

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji,  
Katedra Prawa Pracy  
ORCID: 0000-0001-6313-7387  
kstefanski@wpia.uni.lodz.pl

**Streszczenie** Dla sprawnego i uczciwego realizowania zadań publicznych niezwykle istotny jest właściwy dobór pracowników, zwłaszcza tych pełniących najważniejsze funkcje. Dobór ten musi uwzględniać zarówno przygotowanie merytoryczne, jak i postawę etyczną kandydatów. Jednym z jej wyznaczników jest niekaralność. Niestety, przepisy polskiego prawa wykazują w tym względzie istotną niespójność, w szczególności w odniesieniu do funkcji prezydenta miasta (wójta, burmistrza).

**Słowa kluczowe:** prezydent miasta, niekaralność, kryteria selekcyjne, wybór.

**Summary** Officials, especially high-level officials, should meet the highest professional and ethical standards. The legislator should guarantee this by introducing appropriate statutory criteria, such as criminal record. Unfortunately, the provisions of Polish law are inconsistent, especially with regard to the function of city mayor. The article indicates these defects of legal regulations.

**Keywords:** mayor, criminal record, election.

JEL: K16, K31

## Uwagi wstępne

Funkcja prezydenta miasta (wójta, burmistrza) ma szczególną pozycję prawną w systemie polskiego prawa administracyjnego, a także prawa urzędniczego. Z jednej strony bowiem osoba zajmująca to stanowisko pełni funkcję organu administracji. Z drugiej strony jest ona urzędnikiem samorządowym, pozostającym w stosunku pracy z urzędem. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2018 r. poz. 1260 ze zm.) nie wprowadza zasadniczo odmiennej regulacji dla osób pełniących funkcję organu, zatem do prezydenta miasta znajduje zastosowanie większość regulacji odnoszących się do urzędników. Jeden z nielicznych wyjątków stanowi jednak unormowanie dotyczące wymogów określających zdolność do pełnienia tej funkcji. Regulacja ta budzi pewne wątpliwości, bowiem ustawodawca w sposób mało klarowny określił niektóre kryteria, w szczególności te odnoszące się do niekaralności.

## Stosunek pracy prezydenta miasta

Prezydent miasta, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o pracownikach samorządowych, jest zatrudniany na podstawie wyboru. Warto podkreślić, że w odróżnieniu od innych stanowisk w samorządzie terytorialnym (np. członków zarządu powiatu lub województwa) brak jest prawnych możliwości pełnienia funkcji prezydenta miasta w innej, pozaetatowej (np. honorowej) formie. W związku z takim ukształtowaniem przepisów o zatrudnieniu prezydenta miasta w doktrynie przyjmuje się, że osoba wybrana na tę funkcję zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa wyborczego zostaje zatrudniona w charakterze pracownika w chwili dokonanego wyboru (Bessaraba, 2000; Góral, 2000, s. 121; Różańska-Dorosz, 2003, s. 9; Piątkowski, 1994, s. 93). Powyższe spostrzeżenie nie stoi w sprzeczności z art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie

z którym czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy. Przepis ten nie stanowi że nawiązanie stosunku pracy jest dokonywane przez przewodniczącego rady gminy, lecz przewiduje, że czynności „związane z nawiązaniem” są przez niego dokonywane, chodzi tu zatem tylko o czynności techniczne, a nie o czynność prawną. Warto zwrócić uwagę na to, że w identycznej stylistyce przepis traktuje o czynnościach związanych z rozwiązaniem stosunku pracy. Skoro stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się wraz z wygaśnięciem mandatu, czynności związane z rozwiązaniem dokonywane przez przewodniczącego rady gminy nie mogą być tożsame z czynnością rozwiązującą stosunek pracy (czynność związana z rozwiązaniem stosunku pracy to np. wydanie świadectwa pracy). Ścisły związek stosunku pracy z wyborem z pełnionym mandatem znajduje odzwierciedlenie w unormowaniach określających sposób i czas ustania tego stosunku pracy. Stosownie do art. 73 § 2 kodeksu pracy, stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem doktryny i judykatury użyta we wskazanym przepisie stylistyka oznacza, że taki stosunek pracy rozwiązuje się wyłącznie wskutek wygaśnięcia mandatu. Nie ma w takim przypadku potrzeby dokonywania jakichkolwiek dodatkowych czynności prawnych (Dubowik, Pisarczyk, 2011, s. 234).

Wśród pozaumownych podstaw zatrudnienia pracowniczego stosunek pracy z wyboru ma szczególnie charakter. Zgodnie bowiem z art. 73 k.p. nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Polski ustawodawca przyjął zatem koncepcję, zgodnie z którą akt wyboru, w ustawowo wskazanych przypadkach, jest źródłem powstania stosunku pracy (Giedrewicz-Niewińska, 2017, s. 241). Oznacza to, że akt ten bezpośrednio prowadzi do nawiązania autonomicznego i niezależnego od umowy o pracę stosunku pracy. Istotną cechą tego stosunku jest jego niesamodzielny charakter. Jak wskazuje się niekiedy w doktrynie, w odniesieniu do stanowiska prezydenta miasta ustawa przewiduje obligatoryjne pozostawanie danej osoby w dwóch stosunkach prawnych — stosunku organizacyjnoprawnym i obligacyjnym stosunku pracy. Stosunek pracy z wyboru ma więc charakter akcesoryjny względem stosunku organizacyjnoprawnego, służy bowiem zabezpieczeniu interesów socjalno-zawodowych osoby piastującej funkcję organu (Stelina, 2015, s. 411). Nawiązanie i istnienie tego stosunku pracy jest zatem w pełni związane z pełnieniem mandatu. Należy wobec tego stwierdzić, że stosunek pracy z wyboru trwa tak długo, jak trwa mandat. Powstaje w momencie powierzenia mandatu, a rozwiązuje się wyłącznie w razie wygaśnięcia mandatu. Stąd dla wyznaczenia temporalnych i funkcjonalnych ram istnienia tego stosunku pracy niezbędne jest określenie zasad powierzenia i wygaśnięcia mandatu.

## Przesłanki wybieralności prezydenta miasta

W tym świetle kluczowe znaczenie mają przesłanki decydujące o wybieralności, zarówno pozytywne jak i negatywne. Zostały one określone w art. 11 ustawy z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (DzU z 2019 r. poz. 684). Stosownie do tego przepisu prawo wybieralności w wyborach prezydenta miasta mają osoby posiadające polskie obywatelstwo, mające prawo wybierania w tych wyborach, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 25 lat. Jednocześnie ustawa w art. 10 § 2 *expressis verbis* wymienia negatywne przesłanki prawa wybierania. Są nimi pozbawienie praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawienie praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, a także ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądu. Zaistnienie którejkolwiek z wymienionych przyczyn eliminuje z grona osób, którym przysługuje zarówno bierne jak i czynne prawo wyborcze. Takie unormowanie wydaje się być zgodne z ustawą zasadniczą. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, przepisy Konstytucji RP jedynie pośrednio odnoszą się do biernego prawa wyborczego zarówno w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jak i wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (Kisielewicz, 2014). Czynną to wskazując, iż posiadanie czynnego prawa wyborczego do tych organów stanowi warunek konieczny prawa wybieralności. Czynne prawo wyborcze do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest przedmiotem regulacji zawartej w art. 62 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ustawodawca zwykły ma zatem swobodę określenia przesłanek wybieralności prezydenta miasta, w granicach zakreślonych we wskazanym przepisie ustawy zasadniczej. Warty podkreślenia jest także fakt, iż art. 62 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie jest traktowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5/49) jako zamknięta i wyczerpująca regulacja przesłanek czynnego prawa wyborczego, czego przykładem może być akceptowanie przyznania w drodze ustawowej czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa. Konstytucja w art. 99 normuje kwestie biernego prawa wyborczego wprowadzając odpowiedni cenzus wieku, jak również wyłączając to prawo w stosunku do osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Jednakże przepis ten ustrojodawca adresuje jedynie do wyborów do Sejmu i Senatu, pomijając milczeniem kwestię wyborów samorządowych.

Kodeks wyborczy wskazuje także negatywne przesłanki prawa wybieralności. Stosownie do art. 11 § 2 nie ma prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a także osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a

ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (DzU z 2017 r. poz. 2186 ze zm.). Nawiasem mówiąc, takie określenie drugiego warunku wzbudza w literaturze przedmiotu wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją, pozostają one jednakże poza meritem niniejszego artykułu. Ponadto art. 11 § 4 kodeksu wyborczego ogranicza możliwość sprawowania funkcji prezydenta miasta do dwóch kadencji. Przepis ten został wprowadzony nowelą z 2018 r. i ograniczenie to będzie dotyczyć prezydentów miast wybranych w wyborach przeprowadzonych po tej nowelizacji. Oczywiście jest, że rozciągnięcie tej normy na trwającą lub zakończoną już kadencję byłoby niedopuszczalne, jako sprzeczne z zasadą *lex retro non agit*.

Fundamentalne znaczenie ma, w kontekście problematyki niniejszego artykułu, przesłanka wyłączająca możliwość kandydowania na stanowisko prezydenta miasta osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wskazać można trzy elementy, których jedynie kumulatywne spełnienie skutkuje pozbawieniem danej osoby biernego prawa wyborczego.

Pierwszym jest skazanie prawomocnym wyrokiem. Zwrot „skazanie” odnosi się do konwencji terminologicznej przyjętej w prawie karnym, oznaczającej wymierzenie w wyroku kary za popełnienie przestępstwa. Skazanie, o którym mowa w art. 11 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego, musi nastąpić w wyroku prawomocnym, czyli takim, od którego nie przysługuje żaden zwyczajny środek odwoławczy. Stanowi to naturalną konsekwencję zasady domniemania niewinności, wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji, a także w art. 5 § 1 kodeksu postępowania karnego.

Drugim elementem jest rodzaj przestępstwa wymienionego w art. 11 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego. Utratę prawa wybieralności, zgodnie z tym przepisem, powoduje popełnienie przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego, lub umyślnego przestępstwa skarbowego. Z argumentu *lege non distinguente* wnioskować należy, iż norma ta obejmuje zarówno zamiar bezpośredni, jak i ewentualny, odnoszące się do umyślności przestępstwa. Ściganie przestępstw z oskarżenia publicznego jest zasadą w polskim prawie karnym. Do nielicznych należą bowiem przestępstwa prywatnoskargowe, a więc takie, które prawodawca uznaje za prywatną sprawę pokrzywdzonego (np. zniesławienie, naruszenie nietykalności cielesnej).

Trzecim, koniecznym elementem dla stwierdzenia utraty prawa wybieralności, jest skazanie na karę pozbawienia wolności. Kara pozbawienia wolności należy do kar objętych katalogiem kar zawartym w art. 32 kodeksu karnego. W katalogu tym wymienione zostały kary: pozbawienia wolności, 25 lat pozbawienia wolności i dożywotniego pozbawienia wolności. Wszystkie trzy wymienione rodzaje kar są karami pozbawienia wolności, a zatem wymierzenie każdej z nich stanowi przesłankę utraty

prawa wybieralności (Kisielewicz, 2014). W pojęciu skazania na karę pozbawienia wolności mieści się zarówno orzeczenie bezwzględnego wykonania kary, jak i orzeczenie warunkowego zawieszenia jej wykonania.

Warto podkreślić, iż status osoby niekaranej przysługuje skazanemu w wyniku zatarcia skazania. Za taką musi być on uważany w świetle prawa i sam również na ten status niekaralności może się powoływać we wszystkich sferach życia. Nie można więc wobec niego stosować żadnych ograniczeń, które prawo łączy z faktem skazania (Wilk, 2016).

## Rygory selekcyjne w pragmatyce samorządowej

Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje kwestię rygorów selekcyjnych dla wszystkich pracowników samorządu terytorialnego. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ogólnego katalogu wymogów kwalifikacyjnych dla wszystkich pracowników, a także dodatkowych wymogów dla poszczególnych grup pracowników, w zależności od podstawy ich zatrudnienia. Ogólne wymagania dotyczą posiadania obywatelstwa polskiego (z pewnymi wyjątkami), posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych i pełni praw publicznych, a także posiadania kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania pracy na określonym stanowisku. W odniesieniu do pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru oraz powołania ustawa wprowadziła wymóg dodatkowy, określając, iż takim pracownikiem może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ustawa nie określa rodzaju kary, której orzeczenie eliminowałoby z grona kandydatów do pracy.

## Niespójność przepisów kodeksu i pragmatyki

Konfrontując przepis art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 11 kodeksu wyborczego dostrzec można niespójność. O ile pragmatyka samorządowa normując wymóg niekaralności wskazuje na rodzaj przestępstwa, to nie określa rodzaju kary, natomiast kodeks wyborczy wyraźnie tę kwestię precyzuje, określając rodzaj kary, tj. karę pozbawienia wolności. Powstają zatem wątpliwości dotyczące zastosowania obu wskazanych przepisów, w szczególności wobec osoby skazanej na inną karę niż pozbawienie wolności (np. karę grzywny) za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy oba wskazane wyżej przepisy pozostają ze sobą w sprzeczności uzasadniającej skorzystanie z reguł kolizyjnych (derogacyjnych). Pozytywna odpowiedź na to pytanie powoduje, że zasadne będzie rozstrzygnięcie sprzeczności w oparciu o jedną z trzech podstawowych reguł kolizyjnych — hierarchiczną, chronologiczną lub merytoryczną.

Pierwsza z nich, *lex superior derogat legi inferiori*, nakazuje stosowanie normy hierarchicznie wyższej nad normą niższą. W tym przypadku można wskazywać na zakotwiczenie norm kodeksu wyborczego w art. 62 i 99 Konstytucji RP. Nie zmienia to jednak faktu, iż zarówno normy kodeksu jak i pragmatyki zachowują ten sam, ustawowy poziom w hierarchii norm prawnych.

Druga z reguł, *lex posterior derogat legi priori*, przyznaje prymat przepisom późniejszym nad wcześniejszymi. Kodeks wyborczy został uchwalony 5 stycznia 2011 r., wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r., a jego art. 11 § 2 pkt 1 nie był dotychczas nowelizowany. Ustawę o pracownikach samorządowych uchwalono 21 listopada 2008 r., weszła ona w życie 1 stycznia 2009 r. Przepis art. 6 ust. 2 tej ustawy nie był dotychczas nowelizowany. Z pewnością należy stwierdzić, iż przepis kodeksu wyborczego jest przepisem późniejszym. Ustawodawca, uchwalając tę normę, miał świadomość istnienia przepisu ustawy o pracownikach samorządowych. Należy zatem uznać, że wprowadzając regulację odmienną wyraził zamiar innego ukształtowania kryteriów warunkujących objęcie funkcji prezydenta miasta niż wynika to z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

Trzecia z reguł kolizyjnych, *lex specialis derogat legi generali*, wskazuje, że przepis bardziej szczegółowy znajduje zastosowanie przed normą ogólną. Jak wskazano wyżej, przepisy pragmatyki samorządowej określają reguły selekcyjne w odniesieniu do wszystkich pracowników samorządowych. Kodeks wyborczy określa wymogi jedynie w stosunku do prezydenta miasta. Czyni to w dodatku bardziej precyzyjnie niż ogólny przepis ustawy o pracownikach samorządowych, wskazując nie tylko typ popełnionego przestępstwa, ale również rodzaj kary, której orzeczenie eliminuje z grona kandydatów. Przyjąć należy, że przepisy regulujące zasady wyboru prezydenta miasta stanowią *lex specialis* wobec przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, która w sposób generalny kształtuje ogólne zasady dotyczące sytuacji prawnej prezydenta miasta jako pracownika samorządowego, na co wyraźnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 grudnia 2010 r., II OSK 1526/10 (LEX nr 1251824). Wyrok ten zapadł wprawdzie na podstawie poprzedniego stanu prawnego (przed uchwaleniem kodeksu wyborczego), ale należy uznać, iż zachowuje swą aktualność. Trudno bowiem zgodzić się z poglądem, że kodeks wyborczy nie może stanowić *lex specialis* wobec ustawy o pracownikach samorządowych z tej przyczyny, że określa też zasady wyboru na funkcję pozostające poza samorządem terytorialnym (np. posłów, senatorów) (Płażek, 2016). Reguły kolizyjne dotyczą bowiem norm prawnych, nie zaś całych aktów prawnych, błędne jest zatem twierdzenie, iż akt zawierający szeroką regulację odnoszącą się do zasad wyborczych nie może zawierać normy szczególnej (*lex specialis*) wobec normy wyrażonej w pragmatyce samorządowej.

Rozstrzygając kwestię niespójności wskazanych wyżej przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i kodeksu wyborczego można także przyjąć, że obie normy nie pozostają ze sobą w sprzeczności uzasadniającej sko-

rzystanie z reguł kolizyjnych. Jak stwierdza się niekiedy w piśmiennictwie, w tym przypadku mamy do czynienia z dwoma odrębnymi regulacjami, w których ustawodawca unormował zupełnie inne sytuacje prawne. W odniesieniu do prezydenta miasta jako organu wykonawczego kodeks wyborczy reguluje warunki biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności), z kolei pragmatyka samorządowa — jego sytuację prawną jako pracownika samorządowego z wyboru (Rzetecka-Gil, 2018, s. 1005). Taki pogląd jest o tyle zasadny, że trudno zaakceptować długoletnie istnienie tak poważnej sprzeczności w przepisach, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla należytego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego w Polsce. Obecny stan prawny istnieje od 2011 r. i od tego czasu dwukrotnie przeprowadzono wybory samorządowe (w 2014 i 2018), co powinno dać ustawodawcy wystarczający czas na ewentualną interwencję<sup>1</sup>. Przyjmując pogląd o braku sprzeczności wskazanych norm należy stwierdzić, że może on prowadzić do dwóch rozwiązań.

Pierwsze z nich sprowadza się do uznania, że osoba skazana na karę grzywny może kandydować na stanowisko prezydenta miasta (bo na to zezwala przepis kodeksu wyborczego), jednakże w przypadku wybrania jej przez społeczność lokalną nie będzie można nawiązać z nią stosunku pracy, ponieważ nie spełnia rygorów selekcyjnych wyrażonych w ustawie (Rzetecka-Gil, 2018, s. 1006). Taki pogląd uważam za zbyt uproszczony i trudny do akceptacji. Nie uwzględnia on bowiem reguły interpretowania prawa przy założeniu istnienia racjonalnego ustawodawcy. Trudno przyjąć, iż racjonalny ustawodawca pozwala kandydować na funkcję, której w razie wyboru nie pozwala objąć.

Interesujące wydaje się drugie z możliwych rozstrzygnięć. Przyjęcie, że normy obu wymienionych ustaw nie pozostają w sprzeczności, wymaga rozstrzygnięcia, który z regulowanych przez nie stosunków prawnych ma charakter wiodący, a który wtórny. Podkreślenia wymaga charakter norm określających zasady zarówno czynnego jak i biernego prawa wyborczego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazuje się, iż należą one do konstytucyjnych praw podmiotowych, a sfera praw wyborczych należy do fundamentalnej i zarazem najbardziej wrażliwej sfery wolności politycznych gwarantowanych przez Konstytucję (wyroki TK z 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU 1998/6/99 oraz z 13 marca 2007 r., K 8/07, DzU z 2007 r. nr 48, poz. 327). Bierne prawo wyborcze nie polega jedynie na możliwości kandydowania na daną funkcję publiczną. Jak podkreślił Trybunał, „ani czynne, ani bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się w samym akcie głosowania. Prawo bierne obejmuje sobą uprawnienie do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, DzU z 2007 r. nr 48, poz. 327). W tym kontekście za naturalną konsekwencją uprawnienia do startu w wyborach na urząd prezydenta miasta uznać należy możliwość objęcia tego stanowiska w przypadku wygranych wyborów. Stąd należy wywodzić, iż każda osoba dysponująca biernym prawem wyborczym,



która zostanie wybrana przez społeczność lokalną na stanowisko prezydenta miasta, dysponuje prawem do zatrudnienia na tym stanowisku. Jak podkreślono na wstępie, stosunek pracy z wyboru ma charakter niesamodzielny, a nawiązanie tego stosunku pracy jest ściśle związane z powierzeniem mandatu (Giedrewicz-Niewińska, 2017, s. 244). Można zatem uznać, że charakter prawny biernego prawa wyborczego i stosunku pracy z wyboru pozostaje w ścisłym związku, z tym że stosunek pracy odgrywa w tym przypadku rolę akcesoryjną wobec podstawowego prawa konstytucyjnego, jakim jest prawo wyborcze. Stąd uznać należy, że osobie dysponującej prawem wybieralności (np. skazanej na karę grzywny) przysługuje prawo do nawiązania stosunku pracy w przypadku wyboru na funkcję prezydenta miasta.

## Uwagi końcowe

Właściwa jakość kadr urzędniczych ma niebagatelne znaczenie dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Z tego punktu widzenia z pewnością istotne jest zarówno przygotowanie zawodowe urzędników jak i ich wysoki poziom etyczny. Pożądana więc wydaje się eliminacja spośród kandydatów do pracy w administracji publicznej osób, które nie reprezentują właściwej postawy etycznej, np. dopuściły się popełnienia przestępstwa. Jednakże troskę o właściwy dobór pracowników administracji musi wykazać przede wszystkim ustawodawca, właściwie normując zasady zatrudniania urzędników wszystkich szczebli, zarówno w samorządzie terytorialnym jak i administracji państwowej. Obecną regulację kryteriów warunkujących objęcie stanowiska prezydenta miasta należy uznać za daleką od doskonałości. Rozbieżność unormowań kodeksu wyborczego i pragmatyki samorządowej ma w tym zakresie daleko idące konsekwencje i budzi trudności interpretacyjne. Powyższa analiza wskazuje, iż *de lege lata* istnieje możliwość objęcia wskazanego stanowiska przez osobę skazaną na inną karę niż pozbawienie wolności. Ponieważ taki stan prawny istnieje od niemal ośmiu lat, uznać trzeba, iż ustawodawca nie wykazał się należyłą troską o właściwe unormowanie tej kwestii.

<sup>1</sup> Na omawianą rozbieżność wskazywał m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu (Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 czerwca 2016 r. oraz z 13 czerwca 2016 r., VII. 602.61.2014. JZ.), Państwowa Komisja Wyborcza również wyraziła pogląd o potrzebie pilnej nowelizacji przepisów, która miałaby na celu usunięcie wskazanej niespójności (pismo PKW z 13 czerwca 2016 r., ZPOW-0620-15/16).

## Bibliografia

- Bessaraba, R. (2000). Stosunek pracy na podstawie wyboru. *Gazeta Prawna*, (37).
- Dubowik, A., Pisarczyk, Ł. (2011). *Prawo urzędnicze*. Warszawa.
- Giedrewicz-Niewińska, A. (2017). Nawiązanie stosunku pracy z wyboru. W: Z. Góral (red.), *System prawa pracy. Tom IV. Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*. Warszawa.
- Góral, Z. (200). Swoistości stosunków pracy pracowników samorządowych. W: Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*. Wrocław.
- Kisielewicz, A. (2014). Komentarz do art. 11. W: K. W. Czapliski, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa.
- Piątkowski, J. (1994). *Wprowadzenie do prawa stosunku pracy*. Toruń.
- Plażek, S. (2016). za: M. Cyrankiewicz, Praca w samorządzie: wójt może być kryminalistą. *Rzeczpospolita* z 12.07.2016.
- Różańska-Dorosz, I. (2003). *Stosunek pracy: powołanie, mianowanie, wybór, spółdzielcza umowa o pracę*. Wrocław.
- Rzetecka-Gil, A. (2018). Konsekwencje ukarania karą grzywny za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego z perspektywy możliwości pełnienia funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta. *Monitor Prawniczy*, (18).
- Stelina, J. (2015). Podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 2.
- Wilk, L. (2018). Komentarz do art. 106. W: M. Filar, *Kodeks karny. Komentarz*. Warszawa.

---

Archiwalne artykuły z lat 2013–2018 są już dostępne

na stronie internetowej naszego czasopisma: <http://www.pizs.pl/archiwum>

Co miesiąc wraz z nowym numerem „Pracy i Zabezpieczenia Społecznego” kolejny numer archiwalny.

# Uprawnienie pracodawcy do kontroli trzeźwości pracowników

## The employer's right to control the sobriety of employees

dr Janusz Żołyński

ORCID 0000-0001-7376-1693

**Streszczenie** Zapewnienie bezpiecznego świadczenia pracy należy do podstawowych obowiązków pracodawcy. Przejawem tego obowiązku jest zakaz dopuszczenia do pracy pracownika pod wpływem alkoholu, po uprzedniej kontroli trzeźwości. Zdaniem autora podstawę przeprowadzania kontroli trzeźwości pracownika należy wywodzić z ogólnej zasady prawa pracy, nakazującej pracodawcy w sposób bezwzględny zapewnienie pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Uprawnienie pracodawcy wynika bowiem z obowiązku ochrony najwyższego dobra dla człowieka, jakim poza godnością jest jego życie i zdrowie.

**Słowa kluczowe:** alkohol, ochrona danych osobowych, godność, życie i zdrowie.

**Summary** Ensuring the safe performance of work is one of the fundamental employer's obligation which manifests itself in prohibiting an employee, being under the influence of alcohol, from admittance to work upon prior sobriety control. The grounds for carrying out that control is to be derived from a general labour law principle demanding from the employer to ensure healthy and safe working conditions for employees. The employer's right arises from the obligation to protect the superior personal right which is, apart from the dignity, the life and health.

**Keywords:** alcohol, protection of personal data, dignity, life and health.

JEL: K31

### Uwagi wstępne

W związku z wejściem w życie rozporządzenia RODO (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119, s. 1), ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (DzU poz. 1000) oraz zmianami wprowadzonymi do kodeksu pracy, które zaczęły obowiązywać 4 maja 2019 r. (na mocy ustawy z 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (DzU nr 730), ukazują się publikacje dotyczące zagadnienia zasadności kontroli na trzeźwość pracowników przeprowadzanych przez pracodawcę. Poglądy w tym zakresie są szerokie — od uzasadniających prowadzenie takiej kontroli z uwagi na możliwość monitorowania pracowników (np. wypowiedź M. Kaweckiego w „Dzienniku

Gazecie Prawnej” z 25 kwietnia 2019 r., s. C 3. *Sposobem na kontrole trzeźwości może być monitoring*) po uzasadniony interes pracodawcy (zob. wypowiedź D. Lubasa w: P. Żebrowski, Zmiany w prawie utrudnią badanie trzeźwości pracowników, <https://www.prawo.pl/kadry/konieczny-wyrywkowego-badania-alkomatem-pracownikow,402361.html>). Moim zdaniem uprawnienia do dokonywania kontroli trzeźwości pracowników nie należy poszukiwać w regulacjach prawnych dotyczących monitoringu czy mających na celu zabezpieczenie interesu pracodawcy. Uprawnienia tego należy poszukiwać na podstawie innych aktów prawnych i według innej argumentacji prawnej. Ponadto podstawę przeprowadzania kontroli należy wywodzić ze sfery aksjologii i z ogólnej zasady prawa pracy nakazującej pracodawcy w sposób bezwzględny zapewnienie pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Uprawnienie pracodawcy należy zatem opierać na ochronie najwyższego dobra dla człowieka, jakim poza godnością jest jego życie i zdrowie.

### Podstawy aksjologiczne

Poszukując uprawnienia pracodawcy do przeprowadzania kontroli na trzeźwość pracowników należy na wstępie odwołać się do aksjologii, a więc dokonać co najmniej

syntezy wartości, które powinny być chronione. W szczególności należy odwołać się do aksjologii szczegółowej, która z kolei bada tzw. wartości kategorialne związane z poszczególnymi typami działań ludzkich. Aksjologia szczególną jest aksjologia pracy, która jest działem refleksji filozoficznej nad specyficzną kategorią ludzkiego działania jaką jest praca. W nauce tej poszukujemy odpowiedzi na pytanie o wartość pracy: co to znaczy, że ludzka praca ma wartość, jaka jest wartość ludzkiej pracy. Poszukujemy zatem odpowiedzi w materii wartości, które powinny być chronione w procesie pracy (szerzej zob. Zołyński, 2016). Prawo, w tym prawo pracy, chroni wiele wartości, a więc funkcją przyjętych regulacji jest właśnie ich ochrona. Nie wszystkie wartości są chronione tak samo. Powinno być zastosowane kryterium warunkujące podstawę ich różnicowania. Waga ochrony poszczególnych wartości winna zatem rozstrzygać:

□ podstawę ich różnicowania pozostającą w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

□ wagę interesu, któremu różnicowanie ma służyć, lecz pozostającą w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania;

□ kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami, które uzasadniają przyjęte różnicowanie.

Niewątpliwie najwyższą wartością chronioną przez prawo jest godność człowieka. Nie mniej szczególną wartością chronioną jest także życie i zdrowie człowieka. Życie i zdrowie człowieka jest pochodną godności. Życie i zdrowie człowieka zawiera się bowiem w zbiorze pod pojęciem „godność”. Bez życia człowieka nie ma jego godności, a zdrowie jest wyznacznikiem pojęcia „godne życie”. Stąd ochrona życia i zdrowia jest determinantą godności. Biorąc powyższe pod uwagę ochrona życia i zdrowia w sferze prawa pracy jest wpisana w funkcję ochronną prawa pracy i powinna być traktowana jako wartość nadrzędna i szczególna wobec innych wartości. W świetle praw człowieka<sup>1</sup> należą mianowicie, według koncepcji generacji praw K. Vasaka (odnośnie tej koncepcji zob. Plis, 2014), do praw pierwszej generacji. Prawa pierwszej generacji to prawa podstawowe, fundamentalne. Można uznać, że genetycznie wywodzą się one z prawa natury, a zatem nie należy ich poszukiwać wyłącznie w prawie stanowionym, gdyż wynikają z samej istoty człowieczeństwa.

## Podstawy wynikające z przyjętej wykładni prawa

Poszukując podstaw w zakresie argumentacji prawnej do przeprowadzania kontroli na trzeźwość pracowników należy odwołać się do reguł interpretacyjnych przepisów prawa. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że Polska przystępując do członkostwa w Unii Europejskiej stała się także w warstwie konstrukcyjnej członkiem, elementem całego systemu prawnego Unii. Prawo unijne jest zatem prawem polskim, orzecznictwo unijne jest orzecznictwem polskim, a także przyjmowane reguły wykładni prawa sta-

ły się podstawą wykładni regulacji prawa polskiego. W Unii Europejskiej dokonując wykładni prawa na pierwszym miejscu stosuje się tzw. wykładnię celowościową. W przepisach prawa należy zatem badać cel, poszukiwać racjonalnego uzasadnienia danej regulacji. Wykładnia prawa UE odwołuje się do racjonalności ustawodawcy, a zatem do dyrektyw, iż ustawodawca tworzy prawo przy pełnej świadomości i znajomości rzeczywistości, a więc że racjonalny ustawodawca to „prawidłowy i skuteczny legislator”. Wobec powyższego przy wykładni prawa należy przyjmować klauzulę rozsądku i krytycznej analizy regulacji prawnej w odniesieniu do aktualnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, co jest niezmiernie ważne w zakresie egzegezy prawniczej. Stąd w Polsce powinno nastąpić odwrócenie reguł interpretacyjnych: zamiast powszechnie obowiązującej reguły wykładni językowej<sup>2</sup> (w uproszczeniu badanie znaczenia aktu prawnego na podstawie analizy języka) dokonywać wydobycia z treści przepisu normy odpowiadającej danej potrzebie społecznej (rzeczywistości)<sup>3</sup>. Zmiana sposobu interpretacji przepisów prawa ma zatem kapitalne znaczenie dla stosowania w praktyce przyjętych regulacji prawnych, w tym znowelizowanego kodeksu pracy.

## Podstawy prawne

Rozstrzygając zagadnienie możliwości kontroli przez pracodawcę trzeźwości pracowników należy odwołać się też do stosownych regulacji prawnych i następnie dokonać ich właściwej interpretacji. Otóż zgodnie z nowymi regulacjami zawartymi w kodeksie pracy odnośnie do możliwości gromadzenia danych osobowych pracowników (wszedł w życie nowy przepis art. 22<sup>1</sup> § 3), pracodawca może gromadzić i przetwarzać tylko i wyłącznie następujące dane: 1) adres zamieszkania; 2) numer PESEL, a w przypadku jego braku — rodzaj i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość; 3) inne dane osobowe pracownika, a także dane osobowe dzieci pracownika i innych członków jego najbliższej rodziny, jeżeli podanie takich danych jest konieczne ze względu na korzystanie przez pracownika ze szczególnych uprawnień przewidzianych w prawie pracy; 4) wykształcenie i przebieg dotychczasowego zatrudnienia, jeżeli nie istniała podstawa do ich żądania od osoby ubiegającej się o zatrudnienie; 5) numer rachunku płatniczego, jeżeli pracownik nie złożył wniosku o wypłatę wynagrodzenia do rąk własnych. W tym względzie nie można jednak zapominać o § 4 art. 22<sup>1</sup> k.p., według którego pracodawca uprawniony jest do żądania podania innych danych osobowych, gdy jest to niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Obowiązkiem pracodawcy, zgodnie z art. 15 k.p., jest zapewnienie pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W ramach tego obowiązku należy uznać, że pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika znajdującego się pod wpływem alkoholu, gdyż świadczenie pracy pod wpływem alkoholu zagraża bezpieczeństwu pracy innych pracowników (a także innych ludzi). W tym też celu należy upatrywać podstaw prawnych do formułowania przez

pracodawcę stosownych poleceń w zakresie ustalenia stanu trzeźwości zatrudnionych. Dlatego pracownik winien jest, zgodnie z art. 100 § 1 k.p., stosować się do poleceń pracodawcy, które dotyczą pracy. Odmowa wykonania polecenia pracodawcy stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych w zakresie porządku i dyscypliny pracy. Zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wielu orzeczeniach (wyroki SN z 9 listopada 1993 r., I PRN 101/93, LEX nr 1427354; z 12 czerwca 1997 r., I PKN 211/97, OSNAPiUS 1998/11/323; z 3 kwietnia 1997 r., I PKN 40/97, OSNAPiUS 1997/23/465; z 14 lipca 1999 r., I PKN 149/99, OSNAPiUS 2000/19/712; z 4 grudnia 2012 r., I PK 204/12, OSNP 2013/23-24/272). Polecenia pracodawcy należy bowiem traktować jako wyraz działań porządkujących proces pracy, do których pracodawca został upoważniony w ramach uprawnień kierowniczych (art. 22 § 1 k.p.) (wyrok SN z 22 listopada 2018 r., II PK 199/17, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20PK%20199-17-1.pdf>). Oznacza to, że pracownik pozostaje związany poleceniem przełożonego nawet wówczas, gdy ten nie postępuje ściśle według utartego czy wyartykułowanego przez pracodawcę wzorca.

Oprócz regulacji zawartej w kodeksie pracy prawa pracodawcy do przeprowadzenia systematycznej lub wyrzutowej kontroli pracowników na zawartość alkoholu należy poszukiwać w unormowaniach RODO. Otóż, zgodnie z art. 9 ust. 1 RODO, co do zasady zabronione jest przetwarzanie danych osobowych mających charakter danych wrażliwych bez zgody zainteresowanego. Dotyczy to między innymi danych osobowych dotyczących jego zdrowia. W myśl motywu 35 RODO dane o stanie zdrowia to wszelkie informacje zebrane niezależnie od źródła, której dotyczą informacje „o przeszłym, obecnym lub przyszłym stanie fizycznego lub psychicznego zdrowia”<sup>4</sup>. Z tego względu pojęcie zdrowia należy rozumieć szeroko, a zatem jest to termin zbiorczy obejmujący całość stanu fizycznego, umysłowego i społecznego dobrostanu, a nie tylko całkowity brak choroby czy niepełnosprawności. Stąd powinno się wziąć pod uwagę, że w myśl art. 9 ust. 2 pkt H RODO zgoda nie jest wymagana w przypadku, gdy dotyczy to sytuacji, iż przetwarzanie jest niezbędne do oceny zdolności pracownika do pracy (tym samym nie podzielam poglądu, że wyrzutowe kontrole trzeźwości są niedopuszczalne zarówno świetle RODO, jak i aktualnych zmian w kodeksie pracy, zob. np. Kwoka, 2019). Wykładnia celowościowa wymusza uznanie, że badanie pracownika na zawartość alkoholu jest oceniane przez pryzmat jego zdolności do wykonywania pracy także z uwagi na jego zdrowie; zdolności psychomotorycznej do świadczonej pracy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w jednym ze swoich uzasadnień „Zdolność tę warunkuje bowiem odpowiedni stan psychofizyczny, umożliwiający mu należyte świadczenie pracy. Jednym z czynników zakłócających ten stan jest niewątpliwie spożyty alkohol” (wyrok SN z 7 marca 2006 r., I UK 127/05). Pracownik musi pozostawać w dyspozycji pracodawcy. Niezdrowy pracownik nie pozostaje w dyspozycji pracodawcy, nawet jeżeli jest gotów świadczyć

pracę. Dyspozycyjność jest węższym pojęciem niż gotowość, gdyż pijany pracownik może mieć wolę świadczenia pracy, a zatem być gotowy do pracy, lecz nie jest dyspozycyjny, ponieważ w rozumieniu przedstawionym wyżej nie jest zdrowy. Zdrowie pracownika w danym dniu w sposób bezwzględny może wpływać na bezpieczeństwo pracy innych osób. Z tego względu dane osobowe pracownika mogą być gromadzone i następnie przetwarzane do celów określonych w tym przepisie bez jego zgody. Zatem, jeżeli zachodzi konieczność zachowania pełnego bezpieczeństwa zatrudnionych z uwagi na charakter wykonywanej pracy (np. kierowcy, zatrudnieni w przemyśle górniczym, komunikacji lotniczej, na kolei), pracodawca jest uprawniony do przeprowadzania kontroli pracowników na ich trzeźwość.

Uprawnienie pracodawcy do kontroli pracowników na trzeźwość wynika także z innych aktów prawnych. Podstawy prawne kontroli trzeźwości pracownika są zawarte w ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (DzU z 2016 r. poz. 487 ze zm.) oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 11 grudnia 2015 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (DzU z 2015 r. poz. 2153). Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (według uzasadnienia do wyroku SN z 4 grudnia 2018 r., I PK 194/17, <https://www.google.com/search?q=wyroku+SN+z+dnia+4+grudnia+2018r.%2C+I+PK,art.17+ust.1+stanowi+bezpo%C5%9Bredni%C4%85+podstaw%C4%9A+do+podj%C4%99cia+przez+pracodawc%C4%9A+odpowiednich+dzia%C5%82a%C5%84+w+zakresie+kontroli+trze%C5%9Bwo%C5%9Bci+pracownika%29>), kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona mają obowiązek niedopuszczenia do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stanął się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy. Okoliczności stanowiące podstawę decyzji powinny być podane pracownikowi do wiadomości. Niemniej warunkiem dopuszczalności kontroli trzeźwości pracownika jest zgodny z prawem cel takiego badania. Cel tego badania znajduje oparcie nie tylko w przywołanej wcześniej zasadzie prawa pracy opisanej w art. 15 k.p., lecz także bezpośrednio w treści normy prawnej zawartej w art. 207 § 1 k.p. — pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy. Działania kontrolne pracodawcy są w tym przypadku uzasadnione koniecznością weryfikacji przestrzegania przez pracownika obowiązku trzeźwości, a więc zapewnieniem bezpieczeństwa w zakresie życia i zdrowia nie tylko pracowników, lecz także osób trzecich (możliwością wywołania nawet zagrożenia powszechnego). Nie można przy tym zapominać, że zgodnie z art. 120 k.p. (nieco uogólniając to zagadnienie) za szkody wyrządzone osobom trzecim bezpośrednio odpowiedzialność ponosi pracodawca. Jest to także jedna z postaci ryzyka osobowego jakie obciąża pracodawcę zatrudniającego pracownika; pracodawca nie może przewidzieć różnych, nawet nieracjonalnych zachowań pracownika, których skala skutków może być niewyobrażalna (np. zdolny do pracy pra-

ownik, posiadający aktualne badania lekarskie, pod wpływem emocji doprowadza do wybuchu środków strzelniczych w kopalni).

## Konstytucja RP i Trybunał Konstytucyjny

W przedmiocie ochrony zdrowia nie można zapominać także o Konstytucji RP. W świetle art. 68 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do ochrony zdrowia”. Jeśli chodzi o pojęcie zdrowia należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., K 14/03 (DzU z 2004 r. nr 5, poz. 37). Trybunał uznał mianowicie, że treść art. 68 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do konstruowania jakiegś materialnej definicji pojęcia „ochrona zdrowia”. W szczególności nie jest więc możliwe na gruncie Konstytucji precyzyjne dookreślenie rodzajów bądź kategorii świadczeń mieszczących się w zakresie prawa gwarantowanego przez art. 68. Ciężar gwarancji konstytucyjnych przenosi się tym samym na płaszczyznę proceduralną. Trzeba zatem poszukiwać optymalnego modelu, który z jednej strony będzie stwarzał możliwość ochrony określonych wartości, z drugiej zaś kreował instrumenty gwarantujące możliwość realizowania innych konstytucyjnych wartości. Stanowione w tym zakresie normy prawne muszą uwzględniać aksjologię demokratycznego państwa prawnego. Artykuł 68 ust. 2 Konstytucji nakłada obowiązek określenia zasad realizowania prawa do ochrony zdrowia. Nakazuje więc stworzenie normatywnego układu odniesienia (systemu prawnego), który pozwoli dookreślić treść prawa do ochrony życia i zdrowia. Stąd w celu zachowania wymaganych prawem standardów w zakresie ochrony godności pracownika przed dokonaniem kontroli pracowników na zawartość alkoholu pracodawca powinien przyjąć stosowny wewnętrzny akt prawny (wydać zarządzenie pracodawcy czy ująć to w regulaminie pracy). Wydanie aktu wewnętrznego pracodawcy jest konieczne z uwagi na prawidłowe określenie zasad przeprowadzania kontroli pracowników na trzeźwość, stanowi gwarancję zapewniającą niezbędną transparentność działań, skuteczne ich nadzorowanie, jak również jasne, czytelne i jednoznaczne zasady ponoszonej odpowiedzialności. Dokument ten powinien zatem określać sposób i metodę dokonywania kontroli, a w przypadku uzasadnionego podejrzenia stanu pracownika, że jest pod wpływem alkoholu, określić sposób jego weryfikacji<sup>5</sup>. Ponadto spełniając wymogi RODO pracodawca powinien poinformować o tym każdego pracownika (art. 12 ust. 1). Realizacją postanowień RODO jest również to, że do zbierania i przetwarzania ww. danych uprawniony jest tylko i wyłącznie ograniczony krąg osób zatrudnionych u pracodawcy (art. 9 ust. 3). W tym względzie Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku z 4 grudnia 2018 r. sformułował tezę: „W stanie prawnym obowiązującym od 1 lipca 2011 r. pracodawca nie może twierdzić, że skoro pracownik nie zażądał przeprowadzenia badania przez uprawniony organ, to pracodawca nie mógł sam zlecić przeprowadzenia takiego badania. Jest odwrotnie, pracodawca mógł zażądać przeprowadzenia takiego badania i powinien był to uczynić. To przede wszystkim w interesie pracodawcy leży ustalenie, czy pracownik jest zdolny do świadczenia pracy, czy też znajduje się w stanie wykluczającym jej świadczenie z powodu spożycia alkoholu. To na pracodawcy spoczywa obowiązek (ciężar) udowodnienia, że pracownik ciężko naruszył podstawowe obowiązki pracownicze (art. 52 § 1 pkt 1 k.p.), dopuścił się naruszenia przepisów porządkowych (art. 108 k.p.), wyrządził szkodę z winy umyślnej (art. 122 k.p.), przyczynił się do spowodowania wypadku przy pracy w związku ze spożyciem alkoholu (art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych). W interesie pracodawcy leży wezwanie uprawnionego organu powołanego do ochrony porządku publicznego w celu przeprowadzenia na miejscu, w zakładzie pracy, badania stanu trzeźwości pracownika”.

ownik, posiadający aktualne badania lekarskie, pod wpływem emocji doprowadza do wybuchu środków strzelniczych w kopalni).

## Uwagi końcowe

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden niezmiernie istotny fakt. Otóż wstępne badanie trzeźwości pracowników ma charakter bezosobowy. Nie identyfikuje się zatem konkretnego pracownika z imienia i nazwiska, a więc nie są gromadzone i następnie przetwarzane dane osobowe (w ogóle nie ma danych osobowych, lecz są dane „techniczne”). Konieczność udostępniania danych osobowych i następnie ich przetwarzanie nastąpi dopiero w przypadku uzasadnionego wykazania urządzeniem pomiarowym, że pracownik znajduje się w stanie po spożyciu alkoholu, a zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości na żądanie kierownika zakładu pracy takie badanie będzie przeprowadzone.

<sup>1</sup> Terminem prawa człowieka określa się prawa (uprawnienia), które przysługują każdej istocie ludzkiej. Przysługują one człowiekowi niezależnie od aktów prawa stanowionego (pozytywnego), jak również niezależnie od działań ludzkich, por. Piechowiak, 1999, s. 13.

<sup>2</sup> Za twórcę koncepcji pierwszeństwa wykładni językowej na gruncie prawa polskiego uznaje się J. Wróblewskiego, zob. np. Tomza, 2010, s. 193–206; Zieliński, Bogucki, Choduń, Czepita, Kanarek, Munczewski, 2009, s. 24–39.

<sup>3</sup> Za zastosowaniem pierwszeństwa tej wykładni na gruncie prawa polskiego opowiada się Cieśliński, 2003, s. 24. Zwolennikiem stosowania przez sądy wykładni funkcjonalno-celowościowej i uznania jej pierwszeństwa przed wykładnią gramatyczną jest K. Jaśkowski, co jego zdaniem daje prymat paremii *lex est ars boni et aequi nad dura lex, sed lex* (Jaśkowski, 2007, s. 77–78). Za kierunkiem tym opowiada się także W. Sanetra, stwierdzając, że z uwagi na niski poziom stanowionego prawa Sąd Najwyższy nie zawsze powinien dawać prymat dyrektywom językowym, lecz systemowym i funkcjonalnym. Jego orzeczenia zasadniczo powinny mieć charakter precedensowy i powinien być w nich zawarty element prawotwórstwa (Sanetra, 2006, s. 21–23). Również ja pogląd ten w całości akceptuję i konsekwentnie prezen-

tuję (zob. Żołyński, 2014 i 2016, s. 302 i n.) Ponadto należy zwrócić uwagę, że pierwszeństwo w stosowaniu wykładni celowościowej wobec wykładni językowej wynika wprost z niektórych postanowień kodeksu cywilnego — np. w art. 65 § 2 wyraźnie wskazano formułę interpretacyjną polegającą na tym, że należy badać zamiar i cel umowy, a nie opierać się na jej dosłownym brzmieniu.

<sup>4</sup> Motyw 35 brzmi w całości: „Do danych osobowych dotyczących zdrowia należy zaliczyć wszystkie dane o stanie zdrowia osoby, której dane dotyczą, ujawniające informacje o przeszłym, obecnym lub przyszłym stanie fizycznego lub psychicznego zdrowia osoby, której dane dotyczą. Do danych takich należą informacje o danej osobie fizycznej zbierane podczas jej rejestracji do usług opieki zdrowotnej lub podczas świadczenia jej usług opieki zdrowotnej, jak to określa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE (1); numer, symbol lub oznaczenie przypisane danej osobie fizycznej w celu jednoznacznego zidentyfikowania tej osoby fizycznej do celów zdrowotnych; informacje pochodzące z badań laboratoryjnych lub lekarskich części ciała lub płynów ustrojowych, w tym danych genetycznych i próbek biologicznych; oraz wszelkie informacje, na przykład o chorobie, niepełnosprawności, ryzyku choroby, historii medycznej, leczeniu klinicznym lub stanie fizjologicznym lub biomedycznym osoby, której dane dotyczą, niezależnie od ich źródła, którym może być na przykład lekarz lub inny pracownik służby zdrowia, szpital, urządzenie medyczne lub badanie diagnostyczne in vitro”.

<sup>5</sup> Na marginesie rozważań należy zauważyć, że zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości na żądanie kierownika zakładu pracy, osoby przez niego upoważnionej, a także na żądanie pracownika, badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego. Organami takimi są niewątpliwie Policja (art. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2017 r. poz. 2068 ze zm.) oraz stráže gminne (art. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (DzU z 2018 r. poz. 928 ze zm.)). Do organów uprawnionych do przeprowadzenia badania stanu trzeźwości pracownika nie można zaliczyć wewnętrznych służb ochrony, o których mowa w przepisach ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (DzU z 2017 r. poz. 2213 ze zm.).

## Bibliografia

- Banaszak, B. (2002). *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.). *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Warszawa.
- Cieśliński, A. (2003). *Wspólnotowe prawo gospodarcze*. Warszawa.
- Jaśkowski, K. (2007). *Porozumienia zbiorowe w prawie pracy*. W: L. Florek (red.), *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*. Warszawa.
- Kuźniar, R. (2000). *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*. Warszawa.
- Kwoka, K. (2019). Wyrzykowe kontrole trzeźwości na bakier z prawem. *Rzeczpospolita* z 9 maja 2019 r., D 1.
- Nowak, M. (1993). Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy. W: B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*. Wrocław.
- Piechowiak, M. (1999). *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*. Lublin 1999.
- Plis, J. (2014). *Wprowadzenie do problematyki koncepcji praw człowieka trzeciej generacji Karela Vasaka*, <https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/825/Plis%20-%20fin.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (9.05.2019).
- Sanetra, W. (2006). O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego. *Przegląd Sądowy*, (9).
- Tomza, A. (2010). Teoria wykładni prawa Jerzego Wróblewskiego a dyrektywalna koncepcja znaczenia Kazimierza Ajdukiewicza. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, LXXXII.
- Zieliński, M., Bogucki, O., Choduń, A., Czepita, S., Kanarek, B., Munczewski, A. (2009). Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (4).
- Żołyński, J. (2014). Głosa do wyroku SN z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt II PK 358/12 w sprawie dopuszczalności zawierania więcej niż jednej umowy o pracę na okres próbny z tym samym pracodawcą. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (3).
- Żołyński, J. (2016). *Aksjologiczne, normatywne i społeczne podstawy prawa rozwiązywania sporów zbiorowych pracy*. Gdańsk.

# Praca i Zabezpieczenie Społeczne

www.pizs.pl

tel. 795 145 873

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa

ZNAJDZIESZ

NAS

TU

# Z orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

## Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego

### Lowering of the retirement age of Supreme Court judges

**Streszczenie** Trybunał Sprawiedliwości UE w dniu 24 czerwca 2019 r. wydał wyrok w sprawie C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Polska uchybiła zobowiązaniom, które na nią ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, przez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów oraz przyznanie Prezydentowi RP dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

**Słowa kluczowe:** zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów, obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, praworządność.

**Summary** According to the judgment of the Court of Justice of the EU of 24 June 2019, C-619/18, case European Commission vs. Republic of Poland, by providing that the measure consisting in lowering the retirement age of the judges of the Supreme Court is to apply to judges in post and by granting the President of the Republic the discretion to extend the period of judicial activity of judges of that court beyond the newly fixed retirement age, Poland has failed to fulfil its obligations under the second subparagraph of Article 19(1) TEU.

**Keywords:** principles of the irremovability of judges and judicial independence, lowering of the retirement age of Supreme Court judges, rule of law.

Komisja Europejska w lipcu 2018 r. wezwała Polskę do usunięcia uchybienia polegającego na przyjęciu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (DzU z 2018 r. poz. 5 z późn. zm., dalej: nowa ustawa o Sądzie Najwyższym) oraz późniejszych ustaw zmieniających tę ustawę. W odpowiedzi na wezwanie Polska zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii. Z podobną odpowiedzią spotkało się wezwanie Komisji Europejskiej do podjęcia przez Polskę niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii Komisji z sierpnia 2018 r. w terminie miesiąca od jej doręczenia. W konsekwencji Komisja postanowiła wnieść skargę do Trybunału. W sprawie zastosowano środki tymczasowe do czasu wydania ostatecznego wyroku. Niniejsze orzeczenie kończy zatem postępowanie w sprawie, w którym wiceprezes TSUE wydała postanowienie, na podstawie którego Polska została zobowiązana do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego<sup>1</sup>.

W skardze Komisja podniosła dwa zarzuty dotyczące uchybienia zobowiązaniom, które wynikają dla państw członkowskich z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Pierwszy zarzut dotyczył naruszenia przez Polskę tych zobowiązań przez przyjęcie w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym, z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności zasady nieusuwalności sędziów, przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., to jest przed datą wejścia w życie tej ustawy. Drugi zarzut

dotyczył naruszenia przez Polskę tych zobowiązań przez powierzenie w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym Prezydentowi RP, z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, dyskrecjonalnego prawa do przedłużania, nie więcej niż dwukrotnie i każdorazowo na okres 3 lat, czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

Polska podniosła, że wszystkie zakwestionowane przez Komisję w skardze przepisy zostały uchylone, a wszystkie skutki tych przepisów zniesione przez ustawę z 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (DzU z 2018 r. poz. 2507), która weszła w życie 1 stycznia 2019 r. Jednak zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, jak również Trybunał co do zasady nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym (zob. wyrok w sprawie Komisja/Węgry, C-286/12 i przytoczone tam orzecznictwo).

Przed rozpatrzeniem dwóch zarzutów postawionych w skardze przez Komisję, Trybunał odniósł się do zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Na wstępie przypomniał, że Unia Europejska łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Artykuł 19 TUE powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich oraz ochrony sądowej praw, jakie podmioty

prawa wywodzą z tego prawa (zob. podobnie wyroki w sprawach Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16 oraz Minister for Justice and Equality, C-216/18 i przytoczone tam orzecznictwo). To do państw członkowskich należy ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniającego skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz potwierdzoną w art. 47 Karty praw podstawowych (wyrok w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16 i przytoczone tam orzecznictwo).

W odniesieniu do materialnego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, Trybunał przypomniał, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych (wyrok w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16). Mimo że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii (zob. wyroki w sprawach: Raugėvicius, C-247/17 oraz Rimševičs i EBC/Łotwa, C-202/18 i C-238/18), w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. podobnie wyrok w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16). Każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy należące, jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii, do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (wyroki w sprawach Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16 oraz Minister for Justice and Equality, C-216/18). Trybunał podkreślił, że w sprawie bezsporne jest, że Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać w sprawach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii oraz należy do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Oznacza to, że Sąd Najwyższy powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej (postanowienie w sprawie Komisja/Polska, C-619/18 R), czego warunkiem jest zachowanie przez ten organ niezależności. Potwierdza to art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (zob. podobnie wyroki w sprawach Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16 oraz Minister for Justice and Equality, C-216/18). Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podsta-

wowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa (zob. wyrok w sprawie Minister for Justice and Equality, C-216/18). W konsekwencji Trybunał uznał, że przepisy krajowe zakwestionowane przez Komisję w rozpatrywanej skardze mogą stanowić przedmiot kontroli pod kątem ich zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W zarzucie pierwszym Komisja podniosła, że Polska naruszyła zasadę niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności zasadę nieusuwalności sędziów. Trybunał wskazał, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów (wyroki w sprawach Wilson, C-506/04 oraz Minister for Justice and Equality, C-216/18 i przytoczone w nich orzecznictwo). Trybunał podkreślił, że zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Zasada ta, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, może doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Zdaniem Trybunału zakwestionowana reforma przewidująca stosowanie środka polegającego na obniżeniu wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu, prowadzi do przedwczesnego zaprzestania przez nich wykonywania ich orzeczniczych obowiązków, a zatem może wzbudzać uzasadnione obawy co do poszanowania zasady nieusuwalności sędziów. Takie stosowanie może być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

Zgodnie z argumentacją Polski, podstawą obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego było dążenie do dostosowania tego wieku do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego dla wszystkich pracowników w Polsce i zoptymalizowania struktury wiekowej kadr tego sądu. Trybunał dopuścił, że można uznać za uzasadnione cele z zakresu polityki zatrudnienia takie jak te zakładające ujednoczenie w ramach zawodów objętych służbą publiczną granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności oraz wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp między innymi do zawodu sędziego (zob. podobnie wyroki w sprawach: Fuchs i Köhler, C-159/10 i C-160/10 oraz Ko-



misja/Węgry, C-286/12). Jednak uzasadnienie projektu nowej ustawy o Sądzie Najwyższym zawiera elementy mogące wzbudzić poważne wątpliwości co do tego, czy reforma wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego była podyktowana takimi celami, a nie chęcią odsunięcia określonej grupy sędziów tego sądu. Obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego pozostających w służbie czynnej w momencie wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym towarzyszyło bowiem wprowadzenie nowego mechanizmu zezwalającego Prezydentowi RP na decydowanie w sposób dyskrecyjny o przedłużeniu tak skróconej czynnej służby sędziego, dwukrotnie, każdorazowo na okres 3 lat. Zdaniem Trybunału wprowadzenie możliwości przedłużenia czynnej służby sędziego o sześć lat z równoczesnym obniżeniem o pięć lat wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w chwili wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym może wzbudzać wątpliwości, czy powzięta reforma rzeczywiście ma na celu ujednoczenie wieku przechodzenia w stan spoczynku przez tych sędziów z wiekiem emerytalnym obowiązującym dla ogółu pracowników i optymalizowanie struktury wiekowej kadr tego sądu. Trybunał podkreślił, że połączenie tych dwóch środków przyczynia się do wzmocnienia wrażenia, że w rzeczywistości mogło tu chodzić o działania prowadzące do odsunięcia z góry określonej części sędziów Sądu Najwyższego. Trybunał zauważył również, że środek przewidujący obniżenie, o pięć lat, wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w chwili wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz wynikający z niego skutek w postaci skrócenia czynnej służby tych sędziów objęły w sposób natychmiastowy jedną trzecią urzędujących sędziów tego sądu, a wśród nich w szczególności Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego, której sześcioletnia kadencja, zagwarantowana w Konstytucji, także z tego względu została skrócona. Takie gruntowne zmiany w składzie sądu krajowego najwyższego szczebla, będące wynikiem reformy dotyczącej specyficznie tego sądu, mogą wzbudzać wątpliwości co do prawdziwego charakteru takiej reformy i co do faktycznie zamierzonych celów. Trybunał dodał, że tych wątpliwości nie rozwiewają wysuwane przez Polskę argumenty, zgodnie z którymi niektórzy z urzędujących sędziów Sądu Najwyższego, których objęła ta reforma, zostali powołani na to stanowisko w okresie, w którym wiek przejścia w stan spoczynku sędziów tego sądu wynosił 65 lat, a sędzia po przejściu w stan spoczynku wciąż zachowuje status sędziego, korzysta z imunitetu, zachowuje prawo do uposażenia i w dalszym ciągu ma obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej. Przejście przez sędziów w stan spoczynku oznacza bowiem natychmiastowe i przedwczesne w stosunku do tego, co było przewidziane przed przeprowadzeniem zakwestionowanej reformy, zaprzestanie wykonywania przez nich obowiązków orzeczniczych. Ponadto obowiązujący pracowników powszechny wiek emerytalny nie wiąże się dla tych pracowników z przejściem na emeryturę z urzędu, tylko ustanawia na ich rzecz jedynie prawo do zaprzestania działalności zawodowej i otrzymywania emerytury. Dlatego też zdaniem Trybunału Rzeczpospolita Polska nie wykazała, że zakwestionowane przepisy stanowią właściwy środek, aby

ograniczyć rozbieżności granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych zawodów. Polska nie przedstawiła obiektywnego powodu, dla którego w celu dostosowania wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego dla wszystkich pracowników w Polsce, było konieczne przewidzenie przeniesienia wspomnianych sędziów w stan spoczynku z urzędu z zastrzeżeniem możliwości dalszego zajmowania stanowiska na mocy dyskrecyjnej decyzji Prezydenta RP, mimo że w przypadku reszty pracowników przewidziane przez ustawę przejście na emeryturę jest w tym zakresie dobrowolne. Wreszcie zastosowanie ze skutkiem natychmiastowym omawianej reformy do sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w dniu wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym nie może także być uzasadnione wyrażoną przez Rzeczpospolitą Polską potrzebą uniknięcia ewentualnego dyskryminującego zróżnicowania pod względem długości sprawowania urzędu sędziego między tymi sędziami a sędziami, którzy zostaną powołani do tego sądu po tej dacie. Te dwie kategorie sędziów nie znajdują się w sytuacji analogicznej, ponieważ jedynie kariera tych pierwszych zostanie skrócona w okresie orzekania przez nich w Sądzie Najwyższym. Z tych wszystkich powodów Trybunał stwierdził, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu nie jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. Zastosowanie to narusza zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością, co oznacza uwzględnienie pierwszego zarzutu Komisji.

Rozpatrując drugi zarzut Komisji, Trybunał zauważył, że jeżeli państwa członkowskie dopuszczają przedłużenie czynnej służby sędziego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, są zobowiązane do zapewnienia, że warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przedłużenie, nie będą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej. Dlatego też trzeba upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w odczuciu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Natomiast w niniejszej sprawie zdaniem Trybunału warunki i zasady proceduralne, jakim nowa ustawa o Sądzie Najwyższym podporządkowuje ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, nie spełniają takich wymogów. Po pierwsze, na podstawie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przedłużenie służby czynnej jest uzależnione od dyskrecyjnej decyzji Prezydenta RP. Decyzja ta nie jest bowiem obwarowana jakimkolwiek obiektywnym i weryfikowalnym kryterium, nie musi być umotywowana oraz nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem. Po drugie, nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje, że Prezydent RP przed podjęciem decyzji zasięga opinii KRS. Może to co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tego procesu, ale wyłącznie pod warunkiem, że sam ten organ bę-

dzie niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić swoją opinię, a także że taka opinia będzie wydawana na podstawie zarządzeń obiektywnych i istotnych kryteriów, a ponadto będzie należycie uzasadniona, tak by mogła w obiektywny sposób być pomocna dla tego organu przy podejmowaniu przez niego decyzji. Tymczasem KRS przy okazji przekazania takiej opinii Prezydentowi RP ograniczała się do zasady i w braku przepisu, który zobowiązywałby ją do uzasadnienia jej opinii, do przekazania swojej rekomendacji (pozytywnej bądź negatywnej) bez jakiegokolwiek uzasadnienia albo z czysto formalnym uzasadnieniem. Trybunał nie uwzględnił również argumentacji Polski dotyczącej domniemanego podobieństwa między kwestionowanymi tu przepisami krajowymi a procedurami obowiązującymi w innych państwach członkowskich lub przy dokonywaniu ewentualnego odnowienia kadencji sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Po pierwsze, zakładając nawet takie podobieństwo, państwo członkowskie nie może opierać się na ewentualnym naruszeniu prawa Unii przez inne państwo członkowskie w celu usprawiedliwienia swojego własnego uchybienia (zob. podobnie wyrok w sprawie Komisja/Włochy, C-101/94 i przytoczone tam orzecznictwo). Po drugie, w odróżnieniu od sędziów krajowych, którzy są powoływani na okres do momentu osiągnięcia przez nich ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku, mianowanie sędziów Trybunału następuje na określony czas sześciu lat. Ewentualne ponowne mianowanie na takie stanowisko ustępującego

sędziego wymaga wspólnego porozumienia rządów państw członkowskich, po konsultacji z komitetem przewidzianym w art. 255 TFUE. Z tych wszystkich względów Trybunał uwzględnił również drugi zarzut Komisji, co oznacza uwzględnienie skargi Komisji w całości.

Podsumowując, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

**dr Aleksandra Ziątek-Capiga**  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego

<sup>1</sup> Zob. omówienie postanowienia TSUE z 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej: A. Ziątek-Capiga, *Zawieszenie stosowania przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 11, s. 43–45.

## Z orzecznictwa Sądu Najwyższego

### Rozwiązanie stosunku pracy w okresie wypowiedzenia — zakres roszczeń

#### Termination of employment relationship without notice during the notice period — scope of claims

**Streszczenie** Autorka przedstawia najnowszy judykant Sądu Najwyższego dotyczący zakresu roszczeń pracownika w sytuacji wadliwego rozwiązania stosunku pracy w okresie wypowiedzenia (art. 60 k.p.). Stanowi on po części podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego tytułowej problematyki.

**Słowa kluczowe:** zbieg roszczeń, odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę, odszkodowanie z tytułu wadliwego rozwiązania umowy o pracę.

**Summary** The author presents the latest resolution of the Supreme Court regarding the scope of employee claims in the event of a unlawful termination of employment without notice during the notice period (Article 60 of the Labour Code). It is partly a summary of the previous jurisprudence regarding the issue.

**Keywords:** aggregation of claims, compensation for unlawful termination of the employment contract without notice by the employer, compensation for unjustified or unlawful termination of the employment contract with notice.

W praktyce istotnym problemem jest ocena prawna sytuacji, w której pracodawca dokonał dwóch jednostronnych czynności prawnych zmierzających do rozwiązania umowy o pracę. Najpierw wypowiedział więź prawną, a w trakcie biegu okresu wypowiedzenia rozwiązał ją w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Jak dotąd nie

było bowiem jasne, czy art. 60 k.p. należy wyklądać w ten sposób, że pozbawia on pracownika żądania z art. 56 § 1 k.p. (na co ma wskazywać art. 60 zdanie pierwsze k.p.), czy też chodzi jedynie o ograniczenie odszkodowania do wysokości wskazanej w art. 60 zdanie drugie k.p.

Sąd Najwyższy usunął te wątpliwości w uchwale z 4 kwietnia 2019, III PZP 2/19 (LEX nr 2647247), przyjmując, że w sytuacji, gdy pracodawca wadliwie wypowiedział umowę o pracę, a następnie rozwiązał ją bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów, pracownikowi przysługują roszczenia odszkodowawcze z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p. oraz z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p., przy uwzględnieniu, że świadczenia te spełniają funkcję kompensacyjną, a zatem w części albo w całości może dojść do zbiegu roszczeń wykluczającego ich kumulację.

W uzasadnieniu wskazał, że stanowisko głoszące, że w przedmiotowej sytuacji pracownikowi przysługują roszczenia z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p. albo z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p. dotknięte jest niekonsekwencją. W większości z orzeczeń Sądu Najwyższego popierających to zapatrywanie z jednej strony głoszono, że art. 60 k.p. obejmuje tylko sytuację, w której doszło do prawidłowego wypowiedzenia umowy o pracę i niezgodnego z przepisami rozwiązania umowy bez wypowiedzenia, z drugiej zaś akcentowano, że pracownikowi przysługuje jedno z roszczeń, to jest z art. 45 § 1 k.p. albo z art. 60 k.p. Jeśli zważyć, że wyroki te zapadły w stanie faktycznym i prawnym, w którym obie czynności pracodawcy były wadliwe, należy dojść do wniosku, iż wskazane tezy wykluczają się. Nie można bowiem powoływać się na art. 60 k.p. w sytuacji, której on nie obejmuje. Kontrowersji tego rodzaju nie można znaleźć w stanowisku, że pracownik ma roszczenie z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p. albo z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p., albo z obu tych podstaw. Oznacza to, że teza bazująca na alternatywności roszczeń (z art. 45 § 1 k.p. albo z art. 60 k.p.) jest fałszywa.

Według Sądu Najwyższego za takim wnioskiem przemawiają również argumenty funkcjonalne. Powszechnie przyjmuje się, że odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. i art. 56 § 1 k.p. spełnia nie tylko rolę kompensacyjną, ale również represyjną. Zależność tę należy powiązać z ryczałtowym modelem odszkodowania za rozwiązanie umowy o pracę. Limitowanie jego wysokości pozwala na przesunięcie punktu ciężkości z aspektu kreującego szkodę (którym jest utracenie pracy, a zatem możliwości zarobkowania) na czynność, która prowadzi do zakończenia zobowiązania, choć niekoniecznie do tego skutku doprowadzi.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przedstawione racje skłaniają do uznania, że w sytuacji, gdy zarówno wypowiedzenie jak i rozwiązanie umowy o pracę były wadliwe, pracownik nabywa prawo do dwóch roszczeń. Chodzi jednak o to, czy art. 60 k.p. jest miarodajną podstawą prawną w sytuacji, gdy obie czynności pracodawcy (wypowiedzenie i rozwiązanie umowy o pracę) były bezpodstawne.

Według Sądu Najwyższego, skupiając uwagę tylko na językowych regułach wykładni trudno udzielić odpowiedzi przeczącej. W dyspozycji art. 60 k.p. stwierdzono bowiem, że dotyczy on sytuacji „jeżeli pracodawca rozwiązał umowę o pracę w okresie wypowiedzenia z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę bez wypowiedzenia”. Ze zwrotu tego nie sposób wywnioskować, czy uprzednie wypowiedzenie umowy o pracę ma być prawidłowe, czy też nie (w orzecznictwie nie ma wątpliwości, że art. 60 k.p. ma zastosowanie w pierwszym przypadku —

zob. wyrok SN z 21 września 2005 r., II PK 305/04, LEX nr 155985). Zapatrywanie zaczyna się zmieniać, jeśli uwzględnimy argumenty systemowe. Przepis został umiejscowiony w oddziale 6, rozdziału II, działu drugiego kodeksu pracy odnoszącego się do uprawnień pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Znaczący to tyle, że po pierwsze, wyznacza on tylko kontekst związany z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia, a po drugie, że jego rolą nie jest rozstrzygnięcie o zbiegu roszczeń odszkodowawczych. Spostrzeżenia te prowadzą do wniosku, że u podstaw kompozycji art. 60 k.p. leży założenie, iż wypowiedzenie umowy o pracę było uzasadnione i nie naruszało przepisów (obejmuje też sytuację, gdy to pracownik wypowiedział umowę o pracę — zob. wyrok SN z 12 marca 1987 r., I PRN 93/86, LEX nr 497755, albo nie odwołał się on od wypowiedzenia umowy o pracę — wyrok SN z 24 lutego 2016 r., III PK 70/15, OSNP 2017/9/113). Supozycja ta znajduje potwierdzenie w relacji zachodzącej między częściami składowymi komentowanego przepisu. W pierwszym zdaniu przepisu ograniczono katalog roszczeń z art. 56 § 1 k.p., a także zasadę, że pracownik dokonuje wyboru żądania. Zabieg ten byłby dyskusyjny w razie wadliwego wypowiedzenia. Pracownik nie mógłby skutecznie dochodzić restytucji zobowiązania. Kontrowersje tego rodzaju nie występują, jeśli czynność pracodawcy z art. 30 § 1 pkt 2 k.p. nie była wadliwa. W takim wypadku i tak doszłoby do zakończenia umowy, a roszczenie o przywrócenie do pracy z art. 56 § 1 k.p. byłoby bezprzedmiotowe. Druga część art. 60 k.p. limituje wysokość odszkodowania. Jasne jest, że chodzi o odszkodowanie za rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia i że ograniczenie to kreuje wyjątek od art. 58 k.p. Tego rodzaju zabieg ma sens tylko przy założeniu, że wypowiedzenie umowy o pracę nie było wadliwe, traci go natomiast w sytuacji przeciwnej. Trudno bowiem znaleźć argumenty za tego rodzaju reglamentowaniem zbiegu roszczeń odszkodowawczych. Przekaz z art. 60 k.p. układa się zatem w zbieżną całość. Racjonowanie rodzaju roszczeń przysługujących pracownikowi i ograniczanie wysokości odszkodowania dyktowane jest tym, że umowa o pracę zmierzała i tak do zakończenia. Takie generalne założenie możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy wypowiedzenie wręczone pracownikowi przed natychmiastowym rozwiązaniem umowy o pracę było prawidłowe, a zatem zatrudniony nie może rościć o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, przywrócenie do pracy czy alternatywnie o odszkodowanie.

W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał zatem, że nie jest prawidłowa konkluzja, że pracownikowi przysługują alternatywnie roszczenia z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p. albo art. 60 k.p. Skoro samo wypowiedzenie umowy o pracę kreuje roszczenie po stronie pracownika (o czym była mowa wcześniej), to nie można również uznać, że przysługuje mu tylko odszkodowanie z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p. Pracownik w rozpoznawanym układzie zdarzeń ma zatem prawo żądać odszkodowania z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p. albo z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p., albo z obu tych podstaw.

Powstaje jednak pytanie, czy pracownik nabędzie prawo do dwóch odszkodowań (z art. 56 § 1 k.p. w związku

z art. 58 k.p. i z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p.), czy też uprawnienie to należy ograniczyć z uwagi na kumulatywny zbieg roszczeń, a jeśli tak, to według jakich reguł. Na odpowiedź wpływ mają dwie zmienne.

Pierwsza sprowadza się do spostrzeżenia, że w ujęciu konstrukcyjnym rekompensowanie szkód, na których zbudowano art. 45 § 1 k.p. i art. 56 § 1 k.p., nie pokrywa się ze sobą. Chodzi o to, że w razie bezprawnego wypowiedzenia umowy o pracę pracownik do czasu rozwiązania zobowiązania zachowuje prawo do wynagrodzenia, zatem odszkodowanie dotyczy szkody, która ma powstać po tej dacie — jeśli pracownik nie będzie miał źródła zarobkowania spełni ono jedynie funkcję kompensacyjną, w przeciwnym razie w części albo w całości zdeterminuje je funkcja represyjna. Układ ten zostaje zaburzony, jeśli dojdzie do rozwiązania umowy o pracę w trybie art. 52 § 1 k.p. w okresie trwającego wypowiedzenia. Okaze się wówczas, że przyznanie tylko jednego odszkodowania (z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p. albo z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p.) sprawi, że pozycja prawna pracownika będzie mniej korzystna niż w sytuacji, w której do spiętrzenia oświadczeń pracodawcy by nie doszło. Chodzi o to, że przy braku rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia pracownik zachowałby prawo do wynagrodzenia do końca okresu wypowiedzenia, a ponadto miałby prawo do odszkodowania, które pokrywałoby szkodę za okres po rozwiązaniu umowy o pracę za wypowiedzeniem. Gdy dojdzie do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia, przyznanie jednego zryczałtowanego odszkodowania, bez względu na wybraną podstawę prawną, sprawia natomiast, że będzie ono w części utożsamiane z okresem, za który pracownik zachowałby prawo do wynagrodzenia w okresie wypowiedzenia i w części z okresem przypadającym po hipotetycznym okresie wypowiedzenia. Z punktu widzenia pracownika jego status prawny będzie podobny jak w wypadku zatrudnionego, któremu wręczono niewładliwe wypowiedzenie, a następnie rozwiązano z nim umowę o pracę bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów (por. A. Piszczyk, 2009, s. 1014–1017).

Druga zmienna wiąże się z problematyką zbiegu roszczeń. W literaturze prawa pracy zauważa się, że zbieg pracowniczych roszczeń majątkowych występuje, gdy jedno zdarzenie jest przyczyną przynajmniej dwóch lub więcej różnych skutków prawnych, regulowanych różnymi przepisami prawa pracy (Świątkowski, 2013, s. 2; Łętowska, 2007, s. 495). W rozpoznawanym stanie rzeczy tego rodzaju zbieg roszczeń nie występuje. Przyjęcie, że żądanie zasądzenia odszkodowania zostało powiązane z czynnością pracodawcy, zmusza do dostrzegania wielości zdarzeń, choć jednocześnie należy uwzględnić, iż ich skutek jest tożsamy (polega na rozwiązaniu umowy o pracę), ale niekoniecznie miał wystąpić w tej samej dacie. W rezultacie żądania wywodzone z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 58 k.p. i z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p. mogą być poddane ocenie z punktu widzenia kumulacji roszczeń odszkodowawczych, które mają zaspokajać tę samą szkodę czy też chronić to samo dobro prawne. Optyka tego rodzaju jest dyskusyjna, co staje się zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że odszkodowania z art. 45 § 1 k.p. i art. 56 § 1 k.p.

mogą spełniać różne funkcje. Aspekt kompensacyjny zniechęca do zasądzenia dwóch odszkodowań (co nie oznacza, że należy poprzestać na jednym odszkodowaniu), zamianowanie roli represyjnej, socjalnej (alimentacyjnej), skłania do kumulacji. Dlatego w orzecznictwie konsekwentnie przyjmowano, że pracownik, bez względu na relacje zachodzące między alternatywnymi podstawami prawnymi, ma prawo tylko do jednego odszkodowania, a w literaturze przedmiotu podnosi się, że zatrudnionemu przysługuje tyle roszczeń, ile wadliwych czynności pracodawcy (Liszczyk, 2008, s. 7; A. Supernak-Kubańska, 2005, s. 66 i n.). Rygoryzm wynikający z wypowiedzi orzeczniczych brał się głównie z uwzględnienia, że system odszkodowawczy uregulowany w kodeksie pracy został oparty na metodzie ryczałtowej, a ta przez swój uniwersalizm wprowadzie miała na względzie wyrównanie szkody, jednak niekoniecznie w adekwatnej wysokości. W tym miejscu trzeba wspomnieć, że funkcja represyjna odszkodowania z art. 45 § 1 k.p. i z art. 56 § 1 k.p. ma źródło przede wszystkim w tym, że jednolite taksy odszkodowawcze przekładane na jednostkową sytuację pracownika, który utracił pracę, przeszacowują albo nie oszacowują faktycznej szkody. W pierwszym wypadku odszkodowanie tylko w części pełni funkcję kompensacyjną, w pozostałej stanowi swoistą karę za bezprawne rozwiązanie zatrudnienia. Okazuje się zatem, że relacja zachodząca między powszechnym i jednolitym wzorcem z art. 47<sup>1</sup> k.p. i art. 58 k.p. a indywidualną sytuacją pracownika bezprawnie pozbawionego możliwości zarobkowania ma charakter przypadkowy. Zależy zresztą nie tylko od czynników jednostkowych, ale również od aktualnej podaży i popytu na pracę, sytuacji na regionalnym rynku pracy, koniunktury gospodarczej. Zważywszy na wymienione czynniki można zatem głosić, że wadliwe zakończenie umowy o pracę przez pracodawcę (bez względu na to, czy prowadziła do niego jedna czy dwie czynności — wypowiedzenie albo wypowiedzenie i rozwiązanie bez wypowiedzenia) powinno być premiowane jednorodnie — zawsze jednym odszkodowaniem. Konceptja ta zorientowana jest na odrębny od cywilnoprawnego sposób zaspokajania szkód (który w kodeksie pracy nadal ma charakter dominujący). Równie przekonujące jest jednak zapatrywanie wychodzące z odmiennego założenia. Ryczałtowe rozliczanie szkody można postrzegać jak wzorzec pragmatyczny, a to oznacza, że nie jest on bezwarunkowy.

Sąd Najwyższy dodatkowo podniósł, że odszkodowania z art. 45 § 1 k.p. i art. 56 § 1 k.p. niekoniecznie chronią to samo dobro prawne. O ile wadliwe wypowiedzenie pozbawia pracownika źródła utrzymania w ogólne, o tyle wadliwe rozwiązanie umowy o pracę odbiera też zarobek za okres wypowiedzenia. Oznacza to, że czynnik kompensacyjny odszkodowań ukierunkowany jest na nieco inną szkodę (por. Pisarczyk, 2002, s. 22). Dodać do tego należy, że zarówno rozwiązanie umowy o pracę za, jak i bez wypowiedzenia powodują uszczerbek niemajątkowy, który w przypadku zastosowania art. 52 § 1 k.p. jest z reguły bardziej dolegliwy. Zważywszy na wskazane właściwości, po pierwsze, trudne do zrozumienia jest rozróżnienie ryczałtowej wysokości odszkodowania z art. 47<sup>1</sup> k.p. i art. 58 k.p. Okazuje się bowiem, że pracownik, któremu wypowie-

dziano umowę o pracę, może znaleźć się w korzystniejszej sytuacji prawnej od zatrudnionego, który został zwolniony z pracy w trybie natychmiastowym. Po drugie, poruszając się w granicach realiów ryczałtowych i skomplikowanej zależności między funkcjami odszkodowania należy dążyć do jak najdalej idącej projekcji funkcji kompensacyjnej.

Sumą przeprowadzonych rozważań jest konkluzja, że w przypadku zbiegu roszczeń odszkodowawczych z art. 45 § 1 k.p. i art. 56 § 1 k.p.c. pracownikowi przysługuje nie jedno odszkodowanie, ale tyle roszczeń, ile wadliwych czynności dokonał pracodawca. Nie oznacza to bynajmniej, że oba odszkodowania mają zostać zasądzone w pełnej ustawowej (zryczałtowanej) wysokości. Trzeba bowiem uwzględnić czynnik „zbiegowy”, a ten w ramach formuły ryczałtowej warunkowany jest przede wszystkim funkcją kompensacyjną. Chodzi zatem o to, aby zrównać sytuację pracownika, który po wręczeniu wypowiedzenia umowy o pracę otrzymał jej rozwiązanie bez wypowiedzenia, z zatrudnionym, któremu pracodawca tylko wadliwie wypowiedział umowę o pracę. Wyznacznik ten determinuje potrzebę zasądzenia odszkodowania z art. 56 § 1 k.p. w pełnej wysokości określonej w art. 58 k.p., a ponadto części odszkodowania z art. 45 § 1 k.p. Przedstawiony punkt widzenia opiera się na założeniu, że w tym wypadku odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. według wartości z art. 47<sup>1</sup> k.p. zaspokaja zarówno stratę wynagrodzenia, które miało przysługiwać do końca okresu wypowiedzenia, jak i szkodę wynikającą z utracenia pracy. Gdyby nie doszło do bezprawnego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, to odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. koncentrowałoby się tylko na tej ostatniej kwestii. Skoro do niego doszło, to racjonalne jest przeorientowanie celu, jaki ma spełniać to świadczenie. Nie można jednak pominąć, że w części zaspokajającej szkodę z racji utracenia pracy odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. zbiega się z odszkodowaniem z art. 56 § 1 k.p. Mając na uwadze uwarunkowania wynikające z konstrukcji zbiegu roszczeń (mającej zastosowanie również do odszkodowań określonych ryczałtowo), kierując się aspektem kompensacyjnym, rozsądne jest przyjęcie, że pracownikowi obok odszkodowania

z art. 56 § 1 k.p. przysługuje odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. w takiej wysokości, w jakiej na skutek niezgodnego z prawem zastosowania art. 52 § 1 pkt 1 k.p. pozbawiono go wynagrodzenia za okres wypowiedzenia.

Możliwe jest też odwrócenie wskazanej relacji. Pracownik ma prawo do odszkodowania z art. 45 § 1 k.p. w wysokości określonej w art. 47<sup>1</sup> k.p., a dodatkowo do części odszkodowania z art. 56 § 1 k.p., jednak tylko za okres przypadający do końca zakładanego okresu wypowiedzenia.

Na koniec Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że przyjęty punkt widzenia sprawia, iż w pewnych sytuacjach pracownik będzie miał prawo tylko do jednego odszkodowania (zdarzy się tak, gdy rozwiązanie umowy z art. 52 § 1 k.p. nastąpiło w ostatnim dniu wypowiedzenia) albo do dwóch pełnych odszkodowań (jeśli natychmiastowe rozwiązanie umowy o pracę uniemożliwi w całości zrealizowanie okresu wypowiedzenia z art. 36 § 1 k.p., liczonego w tygodniach lub w miesiącach).

**dr Eliza Maniewska**  
Biuro Studiów i Analiz  
Sądu Najwyższego

## Bibliografia

- Liszczyński, T. (2008). Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy wobec pracownika — cz. 1. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (12).
- Łętowska, E. (2007). W: M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne — część ogólna, tom 1*. Warszawa.
- Pisarczyk, Ł. (2002). Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (8).
- Piszczyk, A. (2009). Wadliwe wypowiedzenie umowy o pracę, wadliwe rozwiązanie umowy o pracę ze skutkiem natychmiastowym — uprawnienia pracownika. *Monitor Prawniczy*, (18).
- Supernak-Kubańska, A. (2005). Odszkodowanie z tytułu wadliwego rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę. *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, (16).
- Świątkowski, A. M. (2013). Zbieg pracowniczych roszczeń majątkowych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (5).

## Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy

### Świadczenie pracy

**Pracownik był zatrudniony u pracodawcy na podstawie umowy o pracę na czas określony od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. 1 lipca 2019 r. strony zawarły kolejną umowę na czas określony do 30 czerwca 2020 r. Pracownik nie wnioskował o wydanie świadectwa pracy za okres pierwszej umowy. Czy z uwagi na różne okresy przechowywania dokumentacji pracowniczego dotyczącej pierwszego i drugiego stosunku pracy, pracodawca powinien wystawić pracownikowi dwa odrębne świadectwa pracy?**

Zgodnie z art. 97 § 1<sup>1</sup> k.p. w przypadku nawiązania z tym samym pracownikiem kolejnego stosunku pracy

w ciągu 7 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy pracodawca jest obowiązany wydać pracownikowi świadectwo pracy wyłącznie na jego wniosek, złożony w postaci papierowej lub elektronicznej. Wniosek może być złożony w każdym czasie i dotyczyć wydania świadectwa pracy dotyczącego poprzedniego okresu zatrudnienia albo wszystkich okresów zatrudnienia, za które dotychczas nie wydano świadectwa pracy. Pracodawca jest obowiązany wydać pracownikowi świadectwo pracy w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Jak wynika z powyższego, w razie kontynuacji zatrudnienia, tj. w sytuacji gdy strony stosunku pracy nawiązują kolejny stosunek pracy w ciągu 7 dni od rozwiązania poprzedniej umowy o pracę, pracodawca nie musi wydawać pracowni-

kowi świadectwa pracy, chyba że pracownik złoży wniosek o wydanie świadectwa. W razie braku wniosku pracownika pracodawca jest obowiązany wydać świadectwo pracy dopiero po ustaniu zatrudnienia, jeżeli nie zamierza nawiązać z pracownikiem kolejnego stosunku pracy w ciągu 7 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy.

Od 1 stycznia 2019 r. pracodawca ma obowiązek przechowywać dokumentację pracowniczą w sposób gwarantujący zachowanie jej poufności, integralności, kompletności oraz dostępności, w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem przez okres zatrudnienia, a także przez okres 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym stosunek pracy uległ rozwiązaniu lub wygasł, chyba że odrębne przepisy przewidują dłuższy okres przechowywania dokumentacji pracowniczej.

W przypadku stosunków pracy nawiązanych przed 1 stycznia 2019 r. okres przechowywania dokumentacji pracowniczej ustala się według przepisów dotychczasowych i zasadniczo wynosi on 50 lat. Okres ten może być skrócony w przypadku pracowników zatrudnionych pomiędzy 1 stycznia 1999 r. a 31 grudnia 2018 r., jeśli za pracownika został złożony raport informacyjny do ZUS.

Jeżeli za pracownika nie zostanie złożony raport informacyjny (a tym samym nie ulegnie skróceniu okres przechowywania dokumentacji pracowniczej dotyczącej stosunku pracy nawiązanego przed 1 stycznia 2019 r.), zatrudniając ponownie pracownika pracodawca musi założyć dla niego nowe akta osobowe, objęte krótszym — 10-letnim okresem przechowywania.

Różne okresy przechowywania dokumentacji pracowniczej nie rodzą po stronie pracodawcy obowiązku wydania świadectwa pracy bez wniosku pracownika w razie nawiązania z tym samym pracownikiem kolejnego stosunku pracy w ciągu 7 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy. Jeżeli więc w związku z rozwiązaniem pierwszej umowy pracownik nie wystąpi do pracodawcy z wnioskiem o wydanie świadectwa, pracodawca będzie miał obowiązek wydać pracownikowi świadectwo pracy dopiero po rozwiązaniu drugiej umowy (chyba że stosunek pracy będzie kontynuowany), obejmujące cały okres zatrudnienia.

**Pracownik wystąpił do pracodawcy z wnioskiem o sprostowanie świadectwa pracy z uwagi na błędnie wskazany okres wykorzystanego urlopu rodzicielskiego. Czy wydając pracownikowi poprawione świadectwo pracy pracodawca powinien usunąć z akt osobowych kopię poprzedniego świadectwa? Jaką datę należy wpisać na nowym świadectwie?**

W świadectwie pracy należy podać informacje dotyczące okresu i rodzaju wykonywanej pracy, zajmowanych stanowisk, trybu rozwiązania albo okoliczności wygaśnięcia stosunku pracy, a także inne informacje niezbędne do ustalenia uprawnień pracowniczych i uprawnień z ubezpieczenia społecznego. Ponadto w świadectwie pracy zamieszcza się wzmiankę o zajęciu wynagrodzenia za pracę w myśl przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Na żądanie pracownika w świadectwie pracy należy podać także informację o wysokości i składnikach wynagrodzenia oraz o uzyskanych kwalifikacjach.

Pracownik może w ciągu 7 dni od otrzymania świadectwa pracy wystąpić z wnioskiem do pracodawcy o sprostowanie świadectwa. W razie nieuwzględnienia wniosku pracownikowi przysługuje, w ciągu 7 dni od zawiadomienia o odmowie sprostowania świadectwa pracy, prawo wystąpienia z żądaniem jego sprostowania do sądu pracy (ustawa z 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, DzU poz. 1043, która wejdzie w życie 7 września 2019 r., wydłuża terminy na złożenie wniosku o sprostowanie świadectwa pracy oraz na wystąpienie do sądu z żądaniem sprostowania świadectwa pracy do 14 dni).

Nowe świadectwo należy opatrzyć aktualną datą wystawienia. Najpóźniej w dniu wydania pracownikowi nowego świadectwa pracy pracodawca ma obowiązek usunąć z akt osobowych pracownika i zniszczyć poprzednio wydane świadectwo pracy.

*Katarzyna Pietruszyńska-Jarosz*  
radca prawny  
Departament Prawny  
Głównego Inspektoratu Pracy

## Nowe przepisy

### Przegląd Dzienników Ustaw z 2019 r. od poz. 1024 do poz. 1188

#### Prawo pracy

##### Ustawa z 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (poz. 1043)

Ustawa zmienia art. 11<sup>3</sup> oraz art. 18<sup>3a</sup> k.p. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zmiana tych przepisów stanowi reakcję wobec linii orzeczniczej Sądu Najwyższego przedstawionej m.in. w wyroku z 2 października 2012 r., II PK 82/12, której projektodawca nie podziela. Zmiana ww. przepisów polega na wykreśleniu sformułowania „a także bez względu na”. Celem tej zmiany jest usunięcie wątpliwości co do otwartego katalogu kryteriów dyskryminacyjnych i uznanie za dyskryminację każdego nieuzasadnionego

obiektywnymi przyczynami nierównego traktowania pracowników.

Ponadto omawiana ustawa zmienia art. 47, art. 50 § 5, art. 57 § 2, art. 163 § 2 oraz art. 177 § 5 k.p. Celem tych zmian jest przyznanie korzystającym z urlopu macierzyńskiego innym członkom najbliższej rodziny uprawnień analogicznych do korzystających z urlopu macierzyńskiego pracownicy oraz pracownika-ojca wychowującego dziecko.

Kolejna zmiana dotyczy art. 94<sup>3</sup> § 4 k.p. i polega na przyznaniu roszczenia o odszkodowanie w związku z mobbingiem również pracownikowi, który doświadczył mobbingu, a nie rozwiązał z tej przyczyny umowy o pracę.

Omawiana ustawa zmienia także przepisy dotyczące

świadczenia pracy. Zmiany polegają m.in. na wydłużeniu terminów na wniesienie przez pracownika do pracodawcy wniosku o sprostowanie świadectwa pracy oraz odwołania do sądu pracy z 7 do 14 dni. Jednocześnie w dodanym art. 97<sup>1</sup> przewidziano prawo pracownika wystąpienia do sądu z żądaniem zobowiązania pracodawcy do wydania świadectwa pracy, w przypadku niewydania przez pracodawcę świadectwa pracy.

Ustawa zmienia również przepisy kodeksu postępowania cywilnego — dodano art. 477<sup>1a</sup> oraz art. 477<sup>1b</sup> k.p.c., oraz w ramach przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie nieprocesowe dodano nowy dział VIb zatytułowany Sprawy z zakresu prawa pracy. Warto odnotować, że zgodnie z art. 477<sup>1a</sup> k.p.c., jeżeli okaże się, że pracodawca nie istnieje albo z innych przyczyn wytoczenie przeciwko niemu powództwa jest niemożliwe, sąd żądanie zobowiązania pracodawcy do wydania świadectwa pracy rozpoznana w postępowaniu nieprocesowym jako żądanie ustalenia uprawnia do otrzymania świadectwa pracy.

Ustawa wchodzi w życie 7 września 2019 r.

### **Ustawa z 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (poz. 1180)**

Ustawa zmienia m.in. ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (DzU z 2012 r. poz. 1155 ze zm.), zawężając zakres zastosowania przepisów tej ustawy. Zdaniem projektodawcy aktualnie obowiązujące przepisy o czasie pracy kierowców objęły osoby samozatrudnione kierowców wykonujących przewóz drogowy niezależnie od dopuszczalnej masy pojazdów i liczby przewożonych osób, co wykracza poza zakres dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego, która dotyczy kierowców wykonujących przewóz drogowy rzeczy pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz wykonujących przewóz drogowy osób pojazdami skonstruowanymi lub trwale przystosowanymi i przeznaczonymi do przewozu więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą. Zdaniem projektodawcy, z porównania zakresu zastosowania ustawy o czasie pracy kierowców i dyrektywy 2002/15/WE wynika, że obowiązujące przepisy są regulacją nadmierną i ograniczają możliwości wykonywania przewozów przez licencjonowanych kierowców. W związku z tym celem zmiany jest dostosowanie zakresu zastosowania regulacji ustawy o czasie pracy kierowcy do zakresu zastosowania dyrektywy 2002/15/WE.

Ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2020 r.

### **Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 24 maja 2019 r. w sprawie wzoru protokołu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy (poz. 1071)**

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 237 § 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (DzU z 2019 r. poz. 1040 ze zm.). Załącznik nr 1 do rozporządzenia określa wzór protokołu ustalenia okoliczności

i przyczyn wypadku przy pracy. Formularze protokołów odpowiadające dotychczasowemu wzorowi mogą być stosowane do 31 grudnia 2019 r.

Rozporządzenie zastępuje rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 16 września 2004 r. w sprawie wzoru protokołu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy (DzU poz. 2298).

Rozporządzenie weszło w życie 25 czerwca 2019 r.

### **Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 29 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (poz. 1099)**

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 237<sup>5</sup> ustawy z 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (DzU z 2019 r. poz. 1040 ze zm.), zmienia rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (DzU poz. 1860 ze zm.).

Rozporządzenie weszło w życie 28 czerwca 2019 r., z wyjątkiem § 1 pkt 1 lit. a w zakresie zmienianego § 1a pkt 2 lit. a i b, który wchodzi w życie 1 września 2019 r.

### **Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 4 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie statystycznej karty wypadku przy pracy (poz. 1106)**

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 237 § 3 ustawy z 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (DzU z 2019 r. poz. 1040 ze zm.). Zmienia załącznik 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 stycznia 2009 r. w sprawie statystycznej karty wypadku przy pracy (DzU poz. 80 ze zm.). Dotychczasowy wzór karty wypadku przy pracy może być stosowany nie dłużej niż do 31 grudnia 2019 r.

Rozporządzenie weszło w życie 29 czerwca 2019 r.

### **Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (poz. 1125)**

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 2, art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 2 w związku z art. 43 ust. 1 i 2, art. 44, art. 46 i art. 53 ust. 3 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 2018 r. poz. 1915 ze zm.). Zmienia rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (DzU poz. 134).

Rozporządzenie weszło w życie 18 czerwca 2019 r.

### **Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 16 maja 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Kodeks pracy (poz. 1040)**

**Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 16 maja 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (poz. 1172)**

**Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6 czerwca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o służbie medycyny pracy (poz. 1175)**

## Zabezpieczenie społeczne

**Ustawa z 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy — Prawo bankowe (poz. 1074)**

Ustawa zmienia ustawę z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (DzU poz. 2215). Głównym celem nowelizacji jest uproszczenie funkcjonowania pracowniczych planów kapitałowych. W ramach realizacji tego celu nowela m.in. wyłącza stosowanie limitu 30-krotności podstawy w przypadku wpłat w Pracownicze Plany Kapitałowe (zmiana art. 2 ust. 1 pkt 40) czy rozszerza katalog osób zatrudnionych w rozumieniu ustawy o pracowniczych programach kapitałowych o osoby przebywające na urlo-

pach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego.

Ustawa weszła w życie 25 czerwca 2019 r.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (poz. 1048)**

Rozporządzenie weszło w życie 7 czerwca 2019 r.

**Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 18 czerwca 2019 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (poz. 1177)**

Rozporządzenie weszło w życie 1 lipca 2019 r.

*dr Agnieszka Zwolińska*

---



---

## Przegląd wydawnictw

---



---

# *System prawa pracy*

## *Tom VIII. Prawo rynku pracy*

(red. naukowy Mirosław Włodarczyk)

Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018

*rec. dr hab. Agnieszka Górnica-Mulcahy*

*System prawa pracy* został pomyślany jako prezentacja obojętującego ustawodawstwa prawa pracy w ujęciu całościowym (systemowym), przy czym — co podkreśla redaktor naukowy serii prof. K.W. Baran — *System* tworzony jest w rozumieniu naukowym, który jest swego rodzaju podsumowaniem całego dorobku nauki prawa pracy. Do chwili obecnej ukazały się prawie wszystkie z planowanych dotąd tomów, a następne są w przygotowaniu.

Przedstawienie recenzji tomu VIII *Systemu prawa pracy*, opracowanego pod redakcją prof. M. Włodarczyka, nie jest zadaniem łatwym i to co najmniej z kilku powodów. Już sam jego temat — Prawo rynku pracy — jak również zawarte rozważania wskazują, że recenzowane dzieło ma charakter interdyscyplinarny, wychodzący poza standardową prezentację regulacji normatywnych odnoszących się do bezrobocia. Szczególnie że to, ze względu na swój charakter, nie poddaje się prostym, przejrzystym i jednoznacznym interpreta-

cjom. Duże znaczenie ma warstwa normatywnych zależności i oddziaływań między przepisami różnych gałęzi prawa. Przy czym owa wieloaspektowa analiza przedstawianych instytucji prawnych stanowi ogromną zaletę opracowania.

Wcielenie prawa rynku pracy w strukturę prawa pracy jest zabiegiem na pewno ciekawym, ponieważ włącza do szerokiej formuły *Sytemu prawa pracy* także te instytucje i instrumenty, które mają charakter odmienny, w tym również administracyjnoprawny. Recenzowany tom, z racji na podjętą problematykę, potwierdza przyjęte dla całego *Systemu* szersze ujęcie prawa pracy, które poza relacjami między pracownikiem a pracodawcą i relacjami pobocznymi ukazuje prawo zatrudnienia, rozumiane jako wszystkie relacje normatywne, w ramach których świadczona jest praca zarobkowa na rzecz jakiegoś podmiotu, również w sytuacjach innych niż te o charakterze pracowniczym. Tak jak trudno jest określić skuteczne sposoby ograniczania bezro-



bocia, tak nie jest możliwe pełne przedstawienie, w ramach artykułu recenzyjnego, obszernej i bogatej w liczne indywidualne poglądy autorów, zawartości tego tomu.

Niewątpliwie „Prawo rynku pracy” jest pierwszą w polskiej doktrynie prawa pracy pozycją zawierającą tak obszerną, uporządkowaną i wszechstronną charakterystykę ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w obowiązującym kształcie, uwypuklającą jednocześnie przypisane temu systemowi norm prawnych funkcje. Wydaje się, że przedstawiony obraz prawa rynku pracy ma charakter erudycyjny, a autorom przyświecał zgodny cel całościowego (pełnego) zreferowania zagadnień na niego się składających. Merytoryczna wartość, tworząca kształt poszczególnych rozdziałów, wskazuje, że przedmiotem recenzowanego tomu są zagadnienia dotyczące pełnego produktywnego zatrudnienia, promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków, osób chronionych (beneficjentów), podmiotów odpowiedzialnych za realizację wskazanych w systemie norm prawnych zadań, ale także wartości socjalnych. W ten sposób prowadzone rozważania z jednej strony uzupełniły istniejące braki w tej materii, a z drugiej usystematyzowały wielowątkową analizę prowadzoną dotychczas na różnych płaszczyznach, nie tylko na gruncie prawa pracy. Nie oznacza to jednak, co podkreślają sami redaktorzy, że proces kształtowania prawa rynku pracy należy traktować jako proces zakończony. Jednocześnie należy pamiętać, że znacząca część przedstawionych zagadnień mogłaby stanowić przedmiot zupełnie odrębnych rozważań.

Recenzowany tom składa się ze słowa wstępnego i dzieł w pięciu rozdziałów. W większości z nich prowadzone rozważania kończą syntetyczne wnioski, przedstawiające najważniejsze tezy z nich wynikające.

Realizując pierwotne założenie, tom ten, jak i tomy poprzednie, wpisuje się w koncepcję kompleksowego zarysowania zasadniczych konturów prawa pracy przez prezentację obowiązującego ustawodawstwa pracy, tu odnoszącego się do problematyki rynku pracy. Prezentowana analiza dokonana została zarówno od strony materialnoprawnej jak i proceduralnej, o czym świadczy rozdział VIII, dotyczący sporów indywidualnych z zakresu prawa rynku pracy. Autorzy, uwzględniając w szerokim zakresie aspekty aksjologiczne, dokonują szczegółowych interpretacji regulacji prawnych tworzących system administracji rynku pracy, definiują podmioty korzystające z pomocy na tym rynku oraz określają ich uprawnienia i obowiązki, a także prezentują podmioty działające w imieniu państwa.

W rozdziale I zostały zaprezentowane zagadnienia prawa do pracy, polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Prowadzona pogłębiona analiza dotyczy prawa do pracy (autorstwo Z. Góral), rozumianego jako zasady systemowego ujęcia prawa rynku pracy, z uwzględnieniem aspektów historycznych, społecznych, ekonomicznych jak i wpływu regulacji międzynarodowych i europejskich, a także obowiązującego w tym zakresie prawa polskiego. Drugim omawianym obszarem jest polityka zatrudnienia (autorstwo A.M. Świątkowski), przedstawiona przez pryzmat standardów międzynarodowych wypracowanych przez organizacje międzynarodowe — przede wszystkim MOP. Najważniej-

szym, globalnym celem tej instytucji jest nieustanne zmierzanie do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia na świecie. Także w przekonaniu współczesnych instytucji unijnych, istotą jest ukształtowanie modelu europejskiej przestrzeni społecznej, w której polityka zatrudnienia jest jednym z jej elementów składowych. Zwrócono również uwagę na rolę międzynarodowych i europejskich instytucji w promowaniu większej aktywności zawodowej oraz tworzenia, od początku XXI wieku, nowoczesnych strategii zatrudniania opartych na udziale, poza partnerami społecznymi, organizacji pozarządowych (NOG's), które skierowane są przede wszystkim do osób poszukujących pracy. Natomiast, co podkreślono, dążenie do uzyskania stanu pełnego zatrudnienia jest, i być musi, oparte na ściślejszej współpracy instytucji unijnych z państwami członkowskimi, z uwzględnieniem otwartej metody koordynacji (OMC), czyli metody zarządzania bazującej na współpracy, współdziałaniu zainteresowanych podmiotów, działających w europejskiej przestrzeni i wzajemnie na siebie oddziałujących.

Dalsze rozważania odnoszące się do polityki zatrudnienia (autorstwo W. Sanetra) zostały przeniesione na grunt Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem istoty art. 65 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 10 § 3 k.p. Ogólna konkluzja tych rozważań wskazuje, że przepis art. 65 ust. 5 Konstytucji RP powinien przewidywać, iż polityka zmierzająca do pełnego, produktywnego zatrudnienia prowadzona jest również przez realizację odpowiedniej państwowej polityki gospodarczej i społecznej. Sporo uwagi poświęcono pojęciu zatrudnienia, co staje się oczywiste, jeżeli wieloznaczność tego terminu zostanie przeniesiona na zwrot „polityka zatrudnienia”. Równie istotne, z perspektywy opisywanych w *Systemie* zjawisk i instytucji, są próby wyjaśnienia terminu „rynek pracy”. Przy tak dużej liczbie autorów i założeniu autonomicznego przedstawiania przedmiotowych zagadnień, nie można uciec od powtórzeń dotyczących wykładni i rozumienia używanych pojęć. W konsekwencji, dochodzi do wielokrotnego definiowania pojęcia „zatrudnienie”, „polityka zatrudnienia”, „rynek pracy”.

Ostania część I rozdziału zastała poświęcona problematyce „szarej strefy” i zatrudnieniu „na czarno” (autorstwo K. Walczak). Mowa zatem o zatrudnieniu, które w jakimś zakresie jest niezgodne z obowiązującym prawem.

W ramach rozdziału II została przedstawiona administracja zatrudnienia, przez omówienie organów zatrudnienia i instytucji rynku pracy. W pierwszej jego części (autorstwa E. Ury) organy zatrudnienia zostały omówione w ujęciu historycznym. Ukazany został wpływ zmian ustrojowych, które zachodziły w Polsce po II wojnie światowej, na kształt ogólnie pojmowanej administracji zatrudnienia oraz podmiotów realizujących zadania z tego zakresu, począwszy od roku 1945, na chwili obecnej skończywszy. Z uwagi, że ustawodawca zadania z zakresu zatrudnienia i polityki rynku pracy powierzył, obok administracji rządowej, również administracji samorządowej, w dalszej części zostały przedstawione organizacja i zadania służby zatrudnienia dotyczące przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zatrudnienia oraz środki prawne do wykonywania tych zadań. Główny ciężar realizacji wskazanych zadań został nałożony na wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Nie do końca zrozumiałe jest

zamieszczenie w podpunkcie poświęconym wojewódzkim i powiatowym urządowi pracy (organizacja i zadania) wątpliwości prawnych dotyczących podstawy prawnej zatrudnienia dyrektorów urzędów. Odpowiedź na pytanie, czy jest to stosunek pracy z powołania, w rozumieniu art. 68 k.p., w żaden sposób nie wpływa na kompetencje i zadania związane z pełnieniem funkcji dyrektora urzędu.

Odrębnie opisane zostały Ochotnicze Hufce Pracy (autorstwo P. Czarnecki) jako instrument państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu młodzieży, jak również jako instytucja realizująca zadania kształcenia i wychowywania tejże.

Kolejną instytucją realizującą usługi rynku pracy, przedstawioną w *Systemie*, są agencje zatrudnienia (autorstwo J. Męcina). Podmioty te, działając w określonej formie organizacyjnoprawnej, świadczą usługi w zakresie pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego i pracy tymczasowej. Istotne są nie tylko te uwagi, które odnoszą się do zasad i istoty zatrudniania pracowników tymczasowych, wyłączeń w stosowaniu niektórych przepisów prawa pracy do tej grupy zatrudnionych, ale również te traktujące o podstawach prawnych działania agencji pracy tymczasowej.

Aktywna polityka przeciwdziałaniu bezrobociu realizowana jest także przez system szkoleń, obejmujący osoby bezrobotne poszukujące pracy (autorstwo I. Florczak). Oznacza to, że instytucjami rynku pracy są również instytucje szkoleniowe, które w założeniu ustawodawcy wpisują się, dzięki oferowanym szkoleniom, w system kształcenia ustawicznego.

Ważną rolę w prowadzeniu polityki zatrudnienia odgrywają instytucje dialogu społecznego (autorstwo J. Męcina). Zaangażowanie partnerów społecznych może się odbywać na różnym poziomie i przybierać odmienne formy, czego przykładem jest wypracowanie właśnie w formie dialogu społecznego ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Obecne forum trójstronnej współpracy strony pracowniczej, strony pracodawców oraz strony rządowej stanowi Rada Dialogu Społecznego. Natomiast odrębnie od dialogu prowadzonego na poziomie lokalnym ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła instytucje partnerstwa lokalnego, wskazując kolejno na zakres zadań pozostawiony im do realizacji.

Kolejną instytucją rynku pracy jest Fundusz Pracy (autorstwo E. Ura). Przedstawiona została forma organizacyjnoprawna Funduszu, zasady i podmioty zobowiązane do odprowadzania składek, zasady wydatkowania środków, w tym kontrola i nadzór ich wydatkowania.

Jako ostatni został omówiony samorząd lokalny (autorstwo J. Szmít), którego miejsce w strukturach realizujących zadania publiczne z zakresu polityki rynku pracy wyznaczają trzy zasady: pomocniczości (subsidiarności), decentralizacji oraz prywatyzacji realizacji zadań publicznych. Jednocześnie, o czym nie wolno zapominać, samorząd terytorialny występuje w roli podmiotu zatrudniającego, wpływając w ten sposób na kształt rynku pracy.

Rozdział III poświęcony został bezrobotnemu i poszukującemu pracy. O tym, że jest to materia złożona, świadczy zarówno jego objętość (obszerna i kazuistyczna definicja osoby bezrobotnej) jak i wysoki poziom prowadzonych rozważań. W pierwszej kolejności dokonana została niezwykle wnikliwa

analiza prawnego pojęcia bezrobotnego, odwołująca się również do standardów MOP (autorstwo A. Kosut). Sformułowane na tym gruncie uwagi wskazują na czynniki, które miały wpływ na kształt pojęcia bezrobotnego, a które w rezultacie spowodowały, że pojęcie to nie spełnia wymaganych standardów międzynarodowych i stoi w opozycji do wskazanej tam przesłanki ochrony przed skutkami ryzyka bezrobocia. W dalszej kolejności zostały omówione wszystkie pozytywne przesłanki statusu bezrobotnego, a także okoliczności go wyłączające. Dopełnienie stanowią rozważania obejmujące te sytuacje, których wystąpienie skutkuje utratą statusu bezrobotnego (autorstwo M. Mielczarek). Istotne, z perspektywy ujęcia systemowego, jest ukazanie sytuacji na rynku pracy, przede wszystkim w kontekście bezrobocia, szczególnej grupy podmiotów jaką stanowi młodzież. Pojęcie młodzieży nie ma charakteru jednorodnego, a poszczególne kryteria takie jak wiek, rodzaj aktywności, regulacje prawne, determinują jej różne kategorie (autorstwo J. Męcina).

Z perspektywy społecznej i ekonomicznej, zjawisko wykluczenia zagraża osobom długotrwale bezrobotnym. Jest to kolejna kategoria bezrobotnych, poddana analizie w tej części *Systemu* (autorstwo A. Reda-Ciszewska). Odrębna część została poświęcona osobom starszym, które ponownie można określić szczególną grupą bezrobotnych (autorstwo T. Wrocławski). Wśród nich odmiennego traktowania wymagają osoby powyżej 50. roku życia, dla których ryzyko zagrożenia bezrobociem jest bardzo wysokie. Na podkreślenie zasługują podnoszone przez autorkę uwagi odnoszące się do zasad polityki zatrudniania osób starszych i upatrywania ich źródeł w prawach człowieka.

W prezentowanym katalogu kategorii osób bezrobotnych odrębnością cechują się też osoby niepełnosprawne (autorstwo M. Paluszkiwicz). Ich aktywność zawodowa zależy (poza oczywiście wykształceniem i kwalifikacjami zawodowymi) nie tylko od osobistej siły i możliwości w pokonywaniu własnych ograniczeń, ale także konieczności dostosowania stanowiska pracy czy wprowadzenia przez pracodawcę odpowiedniej organizacji procesu pracy, dostosowanego do wymagań i potrzeb pracownika z niepełnosprawnością. Także w tej części rozważań zostały uwzględnione standardy międzynarodowe odnoszące się do zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym Konwencja ONZ z 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych.

Sytuacja kobiet na rynku pracy i prawne instrumenty służące ich ochronie, a także sytuacja osób wychowujących dzieci z perspektywy ich uczestnictwa na rynku pracy (autorstwo M. Latos-Milkowska) stanowią kolejne wątki podnoszone w rozdziale III. Następną omówioną grupę zagrożonych bezrobociem stanowią rolnicy, dla których system prawny przewiduje rozbudowany katalog uprawnień (autorstwo M. Krajewski). Ostatnią omówioną w tym rozdziale grupą podmiotów są osoby poszukujące pracy (autorstwo P. Czarnecki). Jest to, obok wcześniej wymienionych kategorii, grupa adresatów, do której kierowana jest zorganizowana pomoc przez publiczne służby zatrudnienia.

Rozdział IV traktuje o przedsiębiorcach (pracodawcach) jako podmiotach rynku pracy (autorstwo M. Gładoch). Ich udział w rynku pracy, szczególnie przez wypełnianie tych obowiązków, które mają charakter publiczny, może być oceniany na kilku płaszczyznach oraz zależeć od

ich rozmiaru — choćby z tego względu, że większość miejsc pracy w Polsce tworzona jest w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Odpowiedzią zaś na potrzeby pracodawców jest uelastycznianie rynku pracy, a dalej korzystanie z nowych (atypowych) form zatrudnienia, co jednak nie znajduje powszechnej akceptacji. Ważnym wątkiem podnoszonym przez autorkę jest problematyka odnosząca się do systemu wartości i norm uznawanych przez przedsiębiorców (etyka biznesu), a także roli pracodawcy jako partnera dialogu społecznego.

Rozdział V — Usługi rynku pracy — przedstawia aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Przedmiotem analizy w początkowej jego części jest definicja usług rynku pracy (autorstwo K. Jaworska), rozumianych jako zespół procesów stosowanych zarówno przez instytucje publiczne jak i prywatne, które są nakierowane na pomoc osobom bezrobotnym w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia. Z drugiej strony ich celem jest pomoc różnego rodzaju jednostkom organizacyjnym oraz osobom fizycznym w znalezieniu odpowiedniego pracownika. Także w tym rozdziale analiza prawa usług rynku pracy prowadzona jest w oparciu o obowiązujące regulacje z zakresu prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem standardów MOP.

Pierwszą przedstawioną instytucją, w ramach podnoszonej problematyki, jest pośrednictwo pracy (autorstwo M. Wujczyk). Autor definiuje tę usługę, wskazuje jej beneficjentów (z ponownym wskazaniem na cechy osoby poszukującej pracy), przedmiot, zasady (między innymi bezpłatności, powszechnego dostępu, dobrowolności, równości, jawności), formy oraz tryb postępowania, który został określony szczegółowo w aktach wykonawczych. Aktywna polityka rynku pracy realizowana jest także przy użyciu narzędzi o charakterze ponadnarodowym. Takim instrumentem jest sieć EURES, stworzona przez Europejskie Służby Zatrudnienia. Sieć ta działa we wszystkich państwach członkowskich UE i EFTA, a jej celem jest wspieranie mobilności pracowników na europejskim rynku pracy.

Kolejną kompleksowo, zarówno w ujęciu indywidualnym jak i systemowym, omówioną instytucją rynku pracy jest poradnictwo zawodowe (autorstwo I. Florczak). W odróżnieniu od innych funkcjonujących instrumentów, beneficjentami tej formy wsparcia są głównie osoby wkraczające na rynek pracy bądź osoby, dla których zmiana pracy lub zawodu jest koniecznością. Interesująco przedstawiono również historię poradnictwa zawodowego w Polsce. Istotny aspekt prowadzonej analizy stanowi rola zarówno podmiotów realizujących tę formę wsparcia jak i osób pełniących funkcję doradców zawodowych.

Jednym z podstawowych zadań państwa, a zwłaszcza publicznych służb zatrudnienia, jest dostosowanie systemów kształcenia do potrzeb rynku pracy. Stąd szkolenia dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy są ponownie przedmiotem prowadzonych rozważań (autorstwo A. Daniluk-Jarmoniuk). Mają one na celu podniesienie kwalifikacji ich uczestników, a w niektórych przypadkach stworzenie możliwości ich nabycia, co w konsekwencji ma zwiększyć szansę na zatrudnienie. W ramach tej części przedstawiona została organizacja i finansowanie szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy, formy organizacyjne prowadzonych szkoleń, a także prawa i obowiązki osób w nich uczestniczących.

Przedmiotem rozdziału VI są świadczenia dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy. W ramach aktywnej polityki rynku pracy wyróżnione i omówione zostały już usługi rynku pracy. Natomiast do tej kategorii zaliczono również instrumenty rynku pracy, które noszą miano prawnych form przeciwdziałania bezrobociu (autorstwo K. Jaworska). Począwszy od wyjaśnienia pojęcia, przez umiejscowienie w aktach międzynarodowych i regulacjach krajowych, autorka analizuje bogaty katalog prawnych form przeciwdziałania bezrobociu, ze wskazaniem na ich podział (niesamoistne, samoistne, fakultatywne i obligatoryjne). Na szczególną uwagę zasługuje fragment przedstawiający te instrumenty, które są kierowane do osób będących w określonym wieku.

Szczegółowej analizie zostały poddane prace interwencyjne (autorstwo E. Staszewska), które zaliczane są do klasycznych instrumentów aktywnej walki z bezrobociem, a których bezpośrednim efektem jest podtrzymanie aktywności zawodowej osób bezrobotnych, uzyskanie zatrudnienia i dochodu z pracy. W tej części zostały omówione także roboty publiczne jako forma pomocy osobom pozostającym bez pracy (autorstwo M. Nowak).

Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wymagają odpowiedniego finansowego wsparcia (autorstwo I. Florczak). Te instrumenty zostały poddane wnikliwej analizie z uwzględnieniem problemu refundacji kosztów ponoszonych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego do pracy oraz form finansowego wspierania tworzenia miejsc pracy dla osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dzieci.

Instrumentem aktywnie wspierającym jest także staż dla bezrobotnych (autorstwo E. Staszewska), który z jednej strony stanowi formułę pozwalającą na zdobywanie doświadczenia zawodowego przez młodych uczestników rynku pracy, a z drugiej strony zwalnia pracodawców z obowiązku ponoszenia kosztów ich zatrudnienia. Formą zdobycia nowych kwalifikacji zawodowych przez osoby bezrobotne jest także przygotowanie zawodowe dorosłych (autorstwo R. Borek-Buchajczuk).

Złożoność problematyki prawnej bezrobocia nakazuje spojrzeć na nią również z perspektywy świadczeń socjalnych, których regulacja prawna kwalifikowana jest jako część prawa zabezpieczenia społecznego. Ochrona ryzyka socjalnego związanego z utratą pracy stała się zatem przedmiotem rozważań zawartych w dalszej części *Systemu*, także poświęconej prawnym formom łagodzenia skutków bezrobocia (autorstwo M. Lewandowicz-Machnikowska). Socjalnym świadczeniem pieniężnym, adresowanym do osób posiadających status bezrobotnego, jest zasiłek dla bezrobotnych (autorstwo M. Paluszkiwicz). Jego celem podstawowym jest łagodzenie materialnych skutków bezrobocia, co powoduje, że jest zaliczany do tzw. pasywnych środków polityki rynku pracy. Świadczenie to zostało opisane przez autorkę w sposób bardzo szczegółowy, uwzględniając, między innymi, uwarunkowania historyczne, przesłanki nabycia, czas pobierania, realizację prawa do zasiłku, utratę prawa do zasiłku oraz jego charakter prawny. Kolejnym przedstawionym świadczeniem jest zasiłek przedemerytalny i świadczenie przedemerytalne (współautorstwo K. Ślebzak i D. Wajda).

W założenia polityki zatrudnienia wpisane jest również zatrudnienie socjalne (autorstwo R. Babińska-Górecka). Podstawowym kryterium jego wyróżnienia jest ukierunkowanie grupy specjalnych działań, których celem jest stworzenie warunków dla podjęcia, przez osoby dotknięte lub zagrożone wykluczeniem społecznym, zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Chodzi zatem o efektywne stymulowanie tej grupy osób do powrotu na rynek pracy. Autorka poza celem omawia także zasady zatrudnienia socjalnego, jego formy, podmioty realizujące zadania zatrudnienia socjalnego, a także źródła i zasady finansowania.

Odrębnie omówione zostały świadczenia pomocy społecznej dla osób i rodzin dotkniętych bezrobociem (autorstwo K. Stopka). Kluczowym dla tego rodzaju świadczeń jest przedstawienie pomocy społecznej jako podstawowej dziedziny polityki społecznej. W tym aspekcie też analizowane jest pojęcie bezrobotnego. Korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej warunkowane jest spełnieniem przesłanek zarówno podmiotowych jak i natury przedmiotowej. W tym też kontekście przedstawiona została zasada subsidiarności pomocy społecznej. Osobno omówione zostały rodzaje świadczeń z uwzględnieniem ich podziału według kryterium formy ich rozdysponowania, a także istoty (i treści) ochrony osób dotkniętych bezrobociem.

Rozdział VII odnosi się do trzech zagadnień: zatrudniania cudzoziemców — obywateli Unii Europejskiej w Polsce (autorstwo L. Mitrus), zatrudniania obywateli polskich za granicą (autorstwo P. Grzebyk), zatrudniania cudzoziemców w Polsce (autorstwo L. Mitrus).

Nie ulega wątpliwości, że zatrudnianie cudzoziemców jest zagadnieniem złożonym oraz podlega regulacjom różnych gałęzi prawa. W pierwszym z poruszanych obszarów podkreślono, że swoboda przemieszczania się osób pomiędzy państwami członkowskimi jest jedną z fundamentalnych wolności przysługujących obywatelom UE. Natomiast jednym z jej aspektów jest swobodny przepływ pracowników. W oparciu o regulacje unijne została przeprowadzona charakterystyka tego zagadnienia, ze szczególnym wskazaniem na fundamentalną zasadę jaką jest zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Szczególną formą mobilności pracowników w UE jest ich delegowanie w ramach transgranicznej swobody świadczenia usług. Zagadnienie to także zostało omówione w tej części. Drugim obszarem poddanym analizie jest problematyka zatrudnienia obywateli polskich za granicą. Również tu zostaje poddany refleksji zakres swobody przepływu pracowników delegowanych z Polski, w szczególności z uwzględnieniem zmian wprowadzonych dyrektywą 2018/957/UE, w zakresie równego wynagradzania, długotrwałego delegowania i bardziej przejrzystych zasad dotyczących funkcjonowania agencji pracy tymczasowej. Elementem rynku pracy jest również zatrudnianie w Polsce cudzoziemców spoza UE. Zagadnienie to zostało omówione w świetle międzynarodowych oraz europejskich standardów ochrony pracowników migrujących. Prowadzone rozważania dotyczą także podstawowej reguły jaką jest, wobec obcokrajowców z państw trzecich, uzyskanie zezwolenia na pracę w Polsce, wraz z zachodzącymi w tym obszarze zmianami.

Rozdział VIII został poświęcony sporom indywidualnym z zakresu prawa rynku pracy (autorstwo T. Kuczyński).

Charakter wprowadzający i porządkujący ma wstępna część poświęcona ewolucji przepisów dotyczących załatwiania sporów indywidualnych w sprawach zatrudnienia. Z uwagi na fakt, że większość sporów z zakresu prawa rynku pracy podlegających drodze sądowej rozpatrywana jest przez sądy administracyjne, rozważania zostały podzielone według kryterium trybu postępowania administracyjnego. W kolejności zostały omówione spory załatwiane w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, spory rozstrzygane w drodze uproszczonego postępowania o charakterze administracyjnym, spory załatwiane w drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz spory dotyczące innych aktów i czynności zakresu administracji publicznej. Oddzielnie przedstawiono spory dotyczące porozumień i umów z zakresu prawa rynku pracy (umowy cywilnoprawne i umowy publicznoprawne), a także spory indywidualne w innych sprawach z zakresu rynku pracy, w tym także postępowanie cywilne dotyczące naruszenia zasady równego traktowania, świadczeń przedemerytalnych czy świadczeń szkoleniowych.

Ostatni IX rozdział poświęcony został najważniejszemu organowi nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy — Państwowej Inspekcji Pracy (autorstwo D. Makowski). Rys historyczny, organizacja PIP, jej kompetencje z uwzględnieniem przedmiotowych i podmiotowych zakresów działania, zadania PIP, środki działania kontrolno-nadzorcze, to kolejno prezentowane aspekty, które wykazują, że Państwowa Inspekcja Pracy jest ważnym gwarantem skuteczności stosowania ochronnych przepisów prawa pracy.

W podsumowaniu należy podkreślić, że w recenzowanym tomie podjęto skuteczną próbę zarówno całościowego ujęcia problematyki, uwzględniającej praktyczne aspekty funkcjonowania instytucji prawnych, jak i systematyzacji przedmiotowych zagadnień. Omówione zostały także te problemy prawa rynku pracy, które w dotychczasowym piśmiennictwie były podejmowane jedynie marginalnie. Autorom udało się wskazać miejsce prawa rynku pracy w systemie prawa pracy, nie pomijając przy tym instytucji prawa rynku pracy. Omawiane zagadnienia zostały oparte nie tylko na aktualnym stanie prawnym, ale również ukazano ich szerszy kontekst historyczny i dorobek doktryny oraz judykatury w analizowanym zakresie. Walorem jest też ukazanie przedmiotowych zagadnień w szerszym społecznym kontekście. Taka formuła sprawiła, że opracowanie ma charakter całościowy i spełnia kryteria systemu prawa. Jednocześnie zostały w nim zrealizowane dyrektywy, które wskazali redaktorzy tomu: uniwersalizmu, kompleksowości, sekwencyjności, funkcjonalizmu oraz kompatybilności wywodów dogmatycznych.

Nie ma wątpliwości, że recenzowane dzieło, ze względu na swoje wysokie walory merytoryczne, będzie miało zarówno dla nauki, jak i dla praktyki znaczenie nie do przecenienia. Z jednej strony „Prawo rynku pracy” jest bowiem podsumowaniem całego dorobku nauki prawa pracy, z drugiej zaś stanowi pewnego rodzaju wskazówkę dla dalszych kierunków badań, ukazując te obszary, które nie zostały dotychczas poddane naukowej analizie. Podjęte w opracowaniu wątki praktyczne powinny zaś zainteresować osoby, które na co dzień zajmują się tą tematyką.