



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

14/10/2015

III.7041.33.2014.LN

Pani  
Ewa Kopacz  
Prezes  
Rady Ministrów

Wielce Szanowna Pani Premier,

W myśl art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną RP, zaś państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten odnosi się przede wszystkim do zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a obowiązek ochrony oznacza ochronę pracowników.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy” (wyrok z 4 października 2005 r., sygn. K 36/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98; teza podtrzymana w wyrokach z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101 i 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126) oraz „obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy” (powołane wyroki o sygn. SK 48/03 i SK 41/05).

Art. 24 Konstytucji nadaje jednak pojęciu praca szersze znaczenie, zobowiązując państwo do na należytej ochrony wszelkiej pracy i nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Dyspozycją tego przepisu konstytucji objęta jest każda praca, a więc nie tylko pracowników, ale także: zleceniobiorców lub samozatrudnionych, praca w gospodarstwie rolnym czy praca nieodpłatna. W konsekwencji użyte we wspomnianym przepisie pojęcie „ochrony pracy” ma szersze znaczenie niż wyłącznie ochrona pracowniczego stosunku pracy i znajduje zastosowanie do cywilnoprawnego „świadczenia” pracy, które kieruje się zasadą równości stron.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biuro rzecznika@brpo.gov.pl  
www.rpo.gov.pl

## I. Zatrudnienie pracownicze i niepracownicze w orzecznictwie Sądu Najwyższego

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że zatrudnienie nie musi w każdych warunkach nosić znamion zatrudnienia pracowniczego. Korzystając z zasady swobody umów (art. 353<sup>1</sup> k.c.), strony mogą bowiem dowolnie, według swego uznania, ukształtować treść i cel stosunku prawnego, byleby nie sprzeciwiały się one właściwości (naturze) tego stosunku, bezwzględnie obowiązującym przepisom prawa lub zasadom współżycia społecznego. Jednakże kwalifikacja danej umowy jako umowy o pracę lub jako umowy prawa cywilnego zależy od okoliczności konkretnego przypadku (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2011 r., I PK 63/11, Lex nr 1229541). Dopuszczalne jest wykonywanie tych samych obowiązków zarówno w ramach zatrudnienia pracowniczego lub cywilnoprawnego, o ile nie sprzeciwiają się temu inne okoliczności. Zdecydować o podstawie zatrudnienia mogą strony umowy, a ich wola może zmienić podstawę zatrudnienia z umowy o pracę na umowę cywilnoprawną (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r., I UK 90/12, Lex nr 1229541). Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 września 1998 r., II UKN 229/98, OSNP 1999 nr 19, poz. 627, wskazując, że art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p. nie stwarza prawnego domniemania zawarcia umowy o pracę. O rodzaju zawartej umowy rozstrzyga zgodna wola stron. Tak więc w razie ustalenia, iż zawarta umowa wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, rozstrzygająca o jej typie powinna być *in concreto* wola stron (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2010 r., II PK 354/09, Lex nr 598002).

## II. Sytuacja na rynku pracy

Cechą charakterystyczną polskiego rynku pracy jest duża skala zatrudnienia cywilnoprawnego. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w podmiotach gospodarczych o liczbie pracujących powyżej 9 osób oraz wszystkich jednostkach sfery budżetowej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. ponad 1 mln osób zatrudnionych było na podstawie umowy zlecenia, a ponad 220 tysięcy zawarło umowę o dzieło (por. „Pracujący w gospodarce narodowej w 2013 r.” tabl. 15). Z monitoringu rynku pracy, przeprowadzonego przez Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że na koniec 2012 r. ok. 1,1 mln osób prowadziło pozarolniczą działalność gospodarczą, nie zatrudniając pracowników na podstawie stosunku pracy (tzw. „samozatrudnieni”), co stanowi ok. 29% ogółu osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i ok. 8% ogółu pracujących w gospodarce narodowej w tym samym czasie. Około 1,35 mln to szacunkowa liczba osób, z którymi w 2012 r. została zawarta umowa zlecenia lub umowa o dzieło, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy oraz bez osób, które pobierają emeryturę lub rentę. W stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej w końcu 2012 r. stanowi to



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 20/01/2016

III.7040.6.2016.LN

Pani Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy i  
Polityki Społecznej  
Ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00 – 513 Warszawa

Wielce Szanowna Pani Minister,

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie K 1/13 orzekł, że obowiązujące w Polsce unormowania ustawowe dotyczące zrzeszania się w związkach zawodowych są niezgodne z konstytucją.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zaznaczył, że podmiotem wolności zrzeszania się w związku zawodowym są pracownicy, ale w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Z tego względu pracownik będący podmiotem wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie może być identyfikowany wyłącznie przez pryzmat rodzaju stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą. Status pracownika powinien być oceniany przez odwołanie się do kryterium wykonywania pracy zarobkowej. W perspektywie konstytucyjnej pracownikiem jest zatem każdy, kto wykonuje określoną pracę zarobkową, pozostaje w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczy oraz posiada takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. Ustawodawca nie może zatem w prosty sposób przenosić na grunt tej ustawy definicji pracownika przyjętej w kodeksie pracy. O ile bowiem istnienie specyficznej definicji kodeksowej samo w sobie nie budzi wątpliwości, o tyle nie może być ono wykorzystywane wprost do określania sposobu korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Z tego względu Trybunał uznał, że zakres ustawowych gwarancji zrzeszania się w związkach zawodowych jest – w sferze podmiotowej – za wąski w stosunku do unormowań konstytucyjnych oraz tych, które wynikają z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Doprowadziło to również do wadliwego ujęcia ustawowych gwarancji zrzeszania się w związkach zawodowych przez te podmioty, którym ustawodawca ostatecznie przyznał taką możliwość.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biuro@rzecznik.gov.pl  
www.rpo.gov.pl