

Rozdział 19

# Wystąpienie jako forma ochrony prawa do minimalnej stawki godzinowej

## Enforcement notice as a form of protection of the right to a minimum hourly rate

**Łukasz Paroń**

Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. Profesora Jana Rosnera we Wrocławiu  
<https://orcid.org/0000-0002-5865-6622>

### Streszczenie

Wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych stanowiło istotny przełom w standardzie ochrony prawnej tej grupy zatrudnionych. Zmianie tej towarzyszyło przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do kontrolowania tego zagadnienia oraz kierowania środka prawnego w postaci wystąpienia. Przyjęte rozwiązanie jest interesujące i wymaga analizy w zestawieniu z innym środkiem stosowanym przez państwowych inspektorów pracy – w postaci nakazu płacowego. Porównanie tych środków prawnych jest uzasadnione ze względu na zbliżony cel ich stosowania, jakim jest gwarantowanie wypłacenia wynagrodzenia osobom świadczącym pracę najemną.

**Słowa kluczowe:** minimalna stawka godzinowa, Państwowa Inspekcja Pracy, wystąpienie

### Abstract

The introduction of a minimum hourly rate for individuals working under civil law contracts represented a significant milestone in improving the legal protection standards for this group of employees. As part of the change, the State Labour Inspectorate has been granted the authority to monitor this issue and take legal action by issuing an enforcement notice. Rather interesting, this solution warrants analysis in comparison with another measure employed by state labour inspectors in the form of a payment order. Comparing these legal measures is justified due to their similar purpose of guaranteeing payment of wages to remunerated employees.

**Keywords:** minimum hourly rate, State Labour Inspectorate, enforcement notice

## Wprowadzenie

Wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych stało się powszechne i to w tak znacznym stopniu, iż formułuje się potrzebę wyodrębnienia prawa zatrudnienia regulującego cywilnoprawne formy zatrudnienia<sup>1</sup>. Koncepcja ta znajduje uzasadnienie niewątpliwie w przesłankach natury konstytucyjnej, które wyraźnie wskazują, że przedmiotem ochrony w Rzeczypospolitej jest praca, bez dokonywania rozróżnienia podstawy jej świadczenia. Dodatkowo państwo zostało zobowiązane do sprawowania nadzoru nad warunkami pracy<sup>2</sup>. Przejawem rozwoju ochrony prawnej wobec stosunków cywilnoprawnych jest wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej gwarantowanej osobom świadczącym pracę na podstawie umów zleceń lub umów o świadczenie usług<sup>3</sup>. Regulacja ustawowa przewiduje wydawanie wystąpień przez państwowych inspektorów pracy w sprawie wypłacenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej. Wprowadzenie tego rodzaju środka prawnego skłania do refleksji, czy przyjęte rozwiązanie jest adekwatne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony w kontekście zapewnienia prawa do minimalnego poziomu wynagrodzenia za pracę wykonywaną, wobec faktu, że Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) korzysta jednocześnie z nakazów stanowiących decyzje administracyjne w sprawach pracowniczych dotyczących wypłacenia należnego wynagrodzenia za pracę.

## Prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę

Gwarancja prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę przynależnego osobom świadczącym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych jest coraz powszechniej akceptowana w literaturze prawniczej<sup>4</sup>. Uznać należy, że wynagrodzenie za pracę w ujęciu minimalnym pełni wyjątkowo ważną i szczególną funkcję społeczną. Uzależnianie ochrony dla tego podstawowego prawa od podstawy

- 1 M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013; B. Ćwiertniak, *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia?*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. I: Część ogólna, Warszawa 2017; Ł. Paroń, *Regulacja zatrudnienia niepracowniczego czy prawo zatrudnienia?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr XXI, z. specjalny, s. 229–237.
- 2 Art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- 3 Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1265).
- 4 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 340; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 39–42; A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 406–409.

prawnej świadczenia pracy nie znajduje przekonującego uzasadnienia. Wykonywanie najemnej pracy zarobkowej, czy to na podstawie stosunku pracy, czy też na podstawie umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług, zmierza każdorazowo do tego samego celu – zapewnienia środków niezbędnych do życia i funkcjonowania osoby pracującej oraz jej najbliższego otoczenia. Ponadto zaznaczyć należy, że pojęcie pracy, które zostało użyte w art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., odnosi się do pracy zarobkowej w szerokim rozumieniu tego pojęcia, nie tylko w odniesieniu do prawa pracy, ale również zatrudnienia cywilnoprawnego. Impulsem do przyjęcia takiego stanowiska jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r.<sup>5</sup>, zgodnie z którym za pracę w ujęciu konstytucyjnym należy pojmować „wszelką pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu bez względu na formalne zakwalifikowanie stosunku łączącego te podmioty”, ale również wiele poglądów prezentowanych w literaturze prawniczej. Przyjąć należy, że przesłanki konstytucyjne nie tylko uzasadniają, ale wręcz nakazują kreowanie ochrony minimalnej stawki godzinowej dla niepracowników.

Prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę i jego ochrona ustanowiona wobec pracowników są szeroko komentowane i uzasadniane. Podobnie w literaturze odnosi się do minimalnej stawki godzinowej dla osób świadczących pracę na podstawie umów zleceń lub umów o świadczenia usług, aczkolwiek formułowane są niekiedy pewne zastrzeżenia co do całościowego i kompleksowego rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę<sup>6</sup>. Pozytywne oceny wprowadzenia tego rozwiązania przyćmiewają uwagi poczynione przez Sąd Najwyższy już na etapie opiniowania projektu ustawy, które nie zostały wzięte pod uwagę, a które słusznie zauważają, że minimalna stawka godzinowa nie obejmuje m.in. tzw. częstotliwych umów o dzieło czy umów zleceń rozliczanych w stawce zryczałtowanej<sup>7</sup>. Niezwykle celnie zauważa T. Duraj<sup>8</sup>, iż głównym kryterium ochrony osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych powinno być ukierunkowanie się na te osoby, które są zależne ekonomicznie od jednego podmiotu zatrudniającego, co może być definiowane w sposób zróżnicowany, nawiązując do wymiaru czasu pracy czy wartości uzyskiwanych dochodów. Uwagi te są o tyle istotne, że płaca minimalna

5 Sygn. P 20/09, OTK-A 2010, nr 34, poz. 91.

6 E. Maniewska, *Zakres uniformizacji ochrony wynagrodzenia za pracę w umownych stosunkach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, t. LX, nr 1, s. 28–37; M. Mędrala, *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2020, s. 361–364.

7 *Opinia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, 2016, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2B4B4692D149D147C1257FEE003BBADF/%24File/600-002.pdf> (dostęp: 1.04.2023). Interesujące jest również, że nawet status tzw. samozatrudnionych w zakresie podmiotowym objęcia ustawą budzi uzasadnione wątpliwości – por. A. Tomanek, *Status osoby samozatrudnionej w świetle znowelizowanych przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 1, s. 13–20.

8 T. Duraj, *Ochrona wynagrodzenia za pracę w zatrudnieniu cywilnoprawnym – refleksje na tle ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, [w:] R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*, Wrocław 2021, s. 64–65.

ma stanowić gwarancję zapewnienia minimalnego poziomu egzystencji osób utrzymujących się z pracy najemnej. Przyjęcie takiego założenia jako podstawy dla dalszych rozważań jest niezwykle istotne, kierunkuje bowiem celowość przyjęcia omawianej konstrukcji, a także środki gwarantujące jej realizację.

Postrzeganie płacy minimalnej, zarówno z perspektywy prawa pracy, jak i prawa cywilnego, powinno uwzględniać aspekt społeczno-ekonomiczny. Rolę społeczną i ekonomiczną płac minimalnych jako swoistego „probierza sprawiedliwego wynagrodzenia” wyraźnie zaznacza Z. Jacukowicz<sup>9</sup>. Autorka wskazuje również na kryteria kształtowania płac minimalnych wymienionych w art. 3 Konwencji nr 131 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów się rozwijających. Wskazywane są dwie kategorie przesłanek:

- 1) potrzeby pracowników i ich rodzin, przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w kraju, kosztów utrzymania, świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych i poziomu stopy życiowej innych grup społecznych;
- 2) czynniki natury gospodarczej, łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy, dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia.

Niewątpliwie są one wykładnikami uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, ale przede wszystkim funkcji alimentacyjnej wynagrodzenia za pracę. Przesłanki te są w istocie adekwatne aksjologicznie w przypadku wynagrodzeń pracowniczych, jak również przynależnych osobom świadczącym pracę poza stosunkiem pracy. Podkreślić należy, że dążenie do objęcia ochroną w postaci minimalnej stawki godzinowej koresponduje silnie z art. 23 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej 10 grudnia 1948 r. Zgodnie z nim każdy pracujący ma prawo do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej i uzupełnianej w razie potrzeby innymi środkami pomocy społecznej. Pojęcie pracującego utożsamiać należy z każdą osobą utrzymującą się z pracy najemnej, bez względu na podstawę prawną świadczenia pracy.

## Wystąpienie czy/i nakaz

Wprowadzeniu minimalnej stawki godzinowej dla osób wykonujących pracę na podstawie umów zleceń czy umów o świadczenie usług towarzyszyło wyposażenie organów PIP w możliwość wydania wystąpienia lub polecenia w sprawie

<sup>9</sup> Z. Jacukowicz, *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 2007, s. 16.

wypłacenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej. Niewątpliwie decyzja o wyposażeniu organów PIP w możliwość kontrolowania przestrzegania przepisów o minimalnej stawce godzinowej jest rozwiązaniem uzasadnionym, zwiększa bowiem gwarancje osób pracujących, jednak stanowisko przewidujące wydawanie w tym przypadku wystąpienia czy polecenia wymaga poszerzonej refleksji<sup>10</sup>. Pytanie o prawidłowość przyjętego rozwiązania wynika z tego, że państwowi inspektorzy pracy w zakresie wynagrodzenia za pracę przynależnego pracownikom wydają decyzje administracyjne w postaci nakazów, o których mowa w art. 11 pkt 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>11</sup>, natomiast dla minimalnej stawki godzinowej przewidziano stosowanie środka prawnego w postaci wystąpienia lub polecenia, co uregulowano w art. 11b uoPIP.

Wątpliwości w zakresie doboru środka prawnego sprowadzają się do kwestii natury systemowej i pragmatycznej. Wystąpienie obligujące podmiot zatrudniający do wypłacenia minimalnej stawki godzinowej zostało uregulowane w osobnym art. 11b uoPIP. Państwowi inspektorzy pracy dotychczas wydawali wystąpienia na podstawie art. 11 pkt 8 uoPIP. W istocie dostrzec można, że w akcie ustrojowym PIP wprowadzono instytucję wystąpienia w dwóch różnych jednostkach redakcyjnych, co może rodzić wątpliwości co do wzajemnych relacji obu tych środków prawnych. Pomimo przyjęcia takiego rozwiązania należy traktować oba środki prawne w sposób zbliżony i nadawać im ten sam charakter prawny. Jednak w kontekście zapewnienia prawa do minimalnej stawki godzinowej podnieść należy, że co do tego środka prawnego wciąż są zgłaszane zastrzeżenia. Podstawowa uwaga, jaką należy poczynić, dotyczy tego, że wystąpienie nie stanowi decyzji administracyjnej i nie może jej zastępować. Mając to na uwadze, nie jest prawnie możliwe wdrożenie i zastosowanie wobec adresata wystąpienia postępowania egzekucyjnego w rozumieniu postępowania egzekucyjnego w administracji, mającego przymusić go do wykonywania wniosków zawartych w wystąpieniu; tu: wypłacenia minimalnej stawki godzinowej. Jak zauważa D. Makowski, niewiążący charakter wystąpienia państwowego inspektora pracy jest powszechnie akceptowany<sup>12</sup>. Również O. Kucharski, analizując orzecznictwo sądowe, stawia konkluzję o niewłaściwym charakterze wystąpienia państwowego inspektora pracy<sup>13</sup>. Oceniając

10 Interesujące uwagi dotyczące zakresu oddziaływania na cywilnoprawne formy zatrudnienia przez PIP przedstawia O. Kucharski, *Koncepcja „prawa zatrudnienia” w świetle kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr XXI, z. specjalny, s. 205–215.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1614 – dalej uoPIP.

12 D. Makowski, *Państwowa Inspekcja Pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VIII: *Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018, s. 1497.

13 O. Kucharski, *Charakter prawny wystąpień inspektora pracy w świetle orzecznictwa administracyjno-sądowego*, [w:] P. Chmielnicki, E. Książek, K. Winiarski (red.), *Współczesne problemy w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia*, Częstochowa 2008, s. 195–206.

charakter prawny wystąpienia, należy jednak za D. Makowskim<sup>14</sup> zwrócić uwagę na brzmienie art. 207 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>15</sup>, zgodnie z którym pracodawca ma obowiązek zapewnić wykonywanie wystąpień wydawanych przez organy nadzoru nad warunkami pracy. Autor zauważa, że przytoczony przepis wskazuje wprost na zapewnianie, aby treść zaleceń zawartych w wystąpieniu kierowanym przez organy nadzoru nad warunkami pracy była wykonywana. Zaznaczyć należy, że J. Jagielski<sup>16</sup> trafnie wskazuje na to, iż choć wystąpienie ma charakter niewładczy, to jednak ma swoją moc wiążącą, podmiot, do którego skierowano wystąpienie, ma bowiem obowiązek zawiadomić w ustalonym czasie o terminie i sposobie realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu. W praktyce oznacza to, że na adresata wystąpienia jest nałożony obowiązek wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu. Trafne uwagi dotyczące charakteru prawnego wystąpienia pokontrolnego przedstawia również A. Sobczyk<sup>17</sup>, silnie akcentując jego wiążący wymiar dla podmiotu zatrudniającego. Uwzględniając te uwagi, raz jeszcze podkreślić należy, że wystąpienie jako środek prawny nie korzysta z wielu przywilejów właściwych nakazom wydawanym przez państwowych inspektorów pracy. Koncentrując się na ochronie prawa do wynagrodzenia jako świadczenia pieniężnego pełniącego funkcję alimentarną dla osób świadczących pracę najemną, warto podkreślić szczególnie charakter decyzji administracyjnej nakazującej pracodawcy wypłatę należnego pracownikowi wynagrodzenia lub innego świadczenia pieniężnego wynikającego ze stosunku pracy<sup>18</sup>.

Podstawowa różnica pomiędzy nakazem płatniczym a wystąpieniem polega na tym, że nakaz stanowi decyzję administracyjną, która w przypadku niezrealizowania może być przedmiotem postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez organy PIP na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z oczywistych powodów rozwiązanie takie nie jest możliwe w odniesieniu do wystąpienia. Wydaje się, że taka sytuacja może skłaniać do refleksji, jakie argumenty i przesłanki spowodowały to, iż ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie instytucji nakazu wobec minimalnej stawki godzinowej. W uzasadnieniu do

14 D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 315–316.

15 Dz.U. z 2022 r., poz. 1510.

16 J. Jagielski, *Postępowanie kontrolne*, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 122–123. Na obowiązek poinformowania o sposobie realizacji wystąpienia wskazuje A. Jasińska-Cichoń, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 70.

17 A. Sobczyk, *Charakter prawny wystąpienia inspektora pracy – teoretyczna odpowiedź na jurydyczne dylematy*, referat wygłoszony na konferencji naukowej zorganizowanej 23 września 2021 r. na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu „Charakter prawny wystąpienia inspektora pracy – więcej czy mniej imperium?”, [https://poznanpipgovpl-my.sharepoint.com/:v/g/personal/informatyka\\_poznanpipgovpl\\_onmicrosoft\\_com/EQLrJcqTo1lOn-RhcnOs88cB5ja6P9n5Hl9miutGy53m2g?e=Zw6k63](https://poznanpipgovpl-my.sharepoint.com/:v/g/personal/informatyka_poznanpipgovpl_onmicrosoft_com/EQLrJcqTo1lOn-RhcnOs88cB5ja6P9n5Hl9miutGy53m2g?e=Zw6k63) (dostęp: 1.04.2023).

18 Artykuł 11 pkt 7 uoPIP.

projektu ustawy nie są znane motywy, na jakich oparł się projektodawca i dzięki którym zdecydował się na takie rozwiązanie, a nie zastosował konstrukcji decyzji administracyjnej<sup>19</sup>. Nadmienić należy, że szczególnie charakter dobra chronionego, jakim jest prawo do minimalnej stawki godzinowej gwarantującej standard minimalnego poziomu życia ze środków pozyskanych z pracy najemnej, uzasadnia wyrażenie takiego zapatrywania. Uznać należy, że przyczyny wprowadzenia instytucji nakazu płatniczego do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy są aktualne również w przypadku ochrony minimalnej stawki godzinowej. Jak zauważa D. Makowski<sup>20</sup>, wprowadzenie nakazów płatniczych miało w założeniu odciążyć sądy od orzekania w sprawach oczywistych, ale i przyspieszyć dochodzenie roszczeń w drodze egzekucji administracyjnej. Podobnie można zapatrywać się na kwestie dochodzenia roszczeń z tytułu niezapewnienia minimalnej stawki godzinowej. I choć analizy prowadzone w 2019 r.<sup>21</sup> wskazywały na fakt, że znacząca większość podmiotów kontrolowanych w zakresie przestrzegania przepisów o minimalnej stawce godzinowej respektowała obowiązujące normy prawne, to jednak powyższe zagadnienie wymaga rozważenia z perspektywy przyszłości przestrzegania przepisów prawnych.

Innym, niemniej ważnym argumentem za rozważeniem ujednoczenia środków prawnych, dostępnym państwowym inspektorom pracy w kontekście realizacji prawa do wynagrodzenia za pracę – czy to z umów cywilnoprawnych (w ujęciu minimalnym), czy to ze stosunku pracy – są względy natury systemowej. Nakazy płatnicze wydawane są przez państwowych inspektorów pracy w sytuacji, gdy wynagrodzenie cechuje walor „należnego wynagrodzenia”, co słusznie utożsamia się z wynagrodzeniem bezspornym; wynagrodzeniem, którego prawo i wysokość nie budzą wątpliwości<sup>22</sup>. Uznać należy, że w przypadku potrzeby ustalenia należności przysługującej osobie fizycznej w związku z pracą świadczoną na podstawie umowy cywilnoprawnej, w zakresie minimalnej stawki godzinowej, istnieją realne przesłanki, aby udokumentować stan faktyczny i wydać odpowiedni środek

19 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, b.r., <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Forka.sejm.gov.pl%2FDruki8ka.nsf%2F0%2F90371E5981A7C5FEC1257FCD-0033878F%2F%2524File%2F600-uzasadnienie.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (dostęp: 1.04.2023).

20 D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru...*, s. 346–347.

21 *Projekt dokumentu rządowego pt. Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, z późn. zm.)*, 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-dokumentu-rzadowego-pt-ocena-funkcjonowania-ustawy-z-dnia-22-lipca-2016-r-o-zmianie-ustawy-o-minimalnym-wynagrodzeniu-za-prace-ora-z-niektorych-innych-ustaw-dz-u-poz-1265-z-pozn-zm> (dostęp: 1.04.2023).

22 Na przykład aspekt ten wyraźnie dostrzega w orzecznictwie sądownoadministracyjnym O. Kucharski, *Nakazy płatnicze inspektora pracy w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej: doświadczenia dylematy, perspektywy*, Częstochowa 2017, s. 255–271.

prawny wskazujący odpowiednią wysokość należnego świadczenia. Wprowadzenie do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę mechanizmu ustalania liczby godzin wykonywania umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług zasadniczo miało zapewnić dokonanie takiej kalkulacji i wyznaczenie należności z tytułu wykonywanej pracy<sup>23</sup>. Wydaje się, że mechanizm ten działa stosunkowo sprawnie, nie wywołuje większych zastrzeżeń i pozwala ustalić, jaką ilość pracy w ujęciu czasowym świadczyła dana osoba, a co za tym idzie – uwzględniając obowiązującą w danym okresie minimalną stawkę godzinową – istnieje możliwość ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości, jaka wysokość świadczenia powinna być przedmiotem rozstrzygnięcia państwowego inspektora pracy. Jeżeli tak jest, to wydanie środka prawnego w postaci nakazu nie powinno być wykluczone, o ile przepisy uległyby zmianie. Dodatkowo zauważyć należy, że zarówno w przypadku minimalnej stawki godzinowej gwarantowanej przepisami ustawy osoby zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej, jak i w przypadku wynagrodzenia za pracę przynależnego pracownikowi kontrola prowadzona przez organy PIP zmierza do zapewnienia przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego w postaci norm ustawowych. Mając na uwadze powyższe i odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2008 r.<sup>24</sup>, który dotyczył nakazu płatniczego, można przyjąć, że wydawanie nakazu również w zakresie minimalnej stawki godzinowej byłoby uzasadnione właśnie względami zapewnienia praworządności w stosunkach cywilnoprawnych w omawianym obszarze.

Należy również mieć wzgląd na inną okoliczność. Ustalenie konkretnej kwoty, jaką należy wypłacić konkretnie wskazanemu zleceniobiorcy lub usługodawcy na podstawie ustawowych kalkulacji, powoduje, że w wystąpieniu kierowanym przez państwowego inspektora pracy odnotowujemy cechy typowe dla decyzji administracyjnej. Niewątpliwie wówczas wystąpienie skierowane zostaje do konkretnego adresata (podmiotu zatrudniającego), który zostaje zobowiązany do wypłacenia konkretnych – jednoznacznie wskazanych – kwot na rzecz danej osoby fizycznej. Treść takiego wystąpienia w warstwie merytorycznej nie odbiega w żaden sposób od treści decyzji administracyjnej – nakazu płacowego, również formułowanego przez państwowego inspektora pracy, ale w przypadku należności wynikających ze stosunku pracy. Sytuacja taka rodzi naturalne zastrzeżenia co do spójności systemowej przyjętych rozwiązań prawnych, ale również co do ich efektywności. Można nawet formułować zapytania o przyczynę takich niekonsekwencji, a wręcz asymetryczności podejmowanych rozwiązań.

23 W literaturze sygnalizowane są wątpliwości konstrukcyjne w tym obszarze, np. M. Barański, B. Mądrzycki, *Ustalanie liczby godzin wykonania umowy zlecenia lub nienazwanej umowy o świadczenie usług w celu zapewnienia minimalnej stawki godzinowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 3, s. 23–30.

24 Sygn. SK 5/07, OTK-A 2008/1/19.

## Konkluzje

Wprowadzenie nakazów płatniczych miało uprościć i przyspieszyć dochodzenie roszczeń przez pracowników. I tak się stało. Pomimo wielu obaw i zastrzeżeń instytucja ta funkcjonuje stosunkowo dobrze. Wprowadzenie wystąpienia, którego przedmiotem jest zobowiązanie podmiotu kontrolowanego do wypłacenia minimalnej stawki godzinowej, stanowi pewne odstępstwo od przyjętych reguł wyrażonych w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy. Zobowiązanie pracodawcy do wypłacenia wynagrodzenia o charakterze bezspornym następuje w trybie decyzji administracyjnej, z rygiorem natychmiastowej wykonalności, której realizacja jest obciążona przymusem państwowym. Zapewnienie prawa do minimalnej stawki godzinowej pracobiorcy nieposiadającemu statusu pracowniczego realizowane jest w drodze wystąpienia, które w swej treści zawiera elementy typowe dla decyzji administracyjnej, nie ma rygoru natychmiastowej wykonalności, a dodatkowo jego realizacja nie jest zapewniona przez tryb postępowania egzekucyjnego w administracji. Ten oczywisty dysonans wymaga pogłębionej refleksji, zwłaszcza że minimalna stawka godzinowa stanowi walor społeczny o fundamentalnym znaczeniu.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Barański M., Mądrzycki B., *Ustalenie liczby godzin wykonania umowy zlecenia lub nienazwanej umowy o świadczenie usług w celu zapewnienia minimalnej stawki godzinowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 3.
- Ćwiertniak B., *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia?*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. I: *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Duraj T., *Ochrona wynagrodzenia za pracę w zatrudnieniu cywilnoprawnym – refleksje na tle ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, [w:] R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*, Wrocław 2021.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Jacukowicz Z., *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 2007.
- Jagielski J., *Postępowanie kontrolne*, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka (red.), *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Jasińska-Cichoń A., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Krzywoń A., *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017.

- Kucharski O., *Charakter prawny wystąpień inspektora pracy w świetle orzecznictwa administracyjno-sądowego*, [w:] P. Chmielnicki, E. Książek, K. Winiarski (red.), *Współczesne problemy w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia*, Częstochowa 2008.
- Kucharski O., *Koncepcja „prawa zatrudnienia” w świetle kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr XXI, z. specjalny.
- Kucharski O., *Nakazy płacowe inspektora pracy w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej: doświadczenia dylematy, perspektywy*, Częstochowa 2017.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Makowski D., *Państwowa Inspekcja Pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VIII: *Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018.
- Maniewska E., *Zakres uniformizacji ochrony wynagrodzenia za pracę w umownych stosunkach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, t. LX, nr 1.
- Mędrala M., *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2020.
- Opinia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, 2016, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2B4B4692D149D147C1257FEE003BBAFD/%24File/600-002.pdf> (dostęp: 1.04.2023).
- Paroń Ł., *Regulacja zatrudnienia niepracowniczego czy prawo zatrudnienia?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr XXI, z. specjalny.
- Projekt dokumentu rządowego pt. Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, z późn. zm.)*, 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-dokumentu-rzadowego-pt-ocena-funkcjonowania-ustawy-z-dnia-22-lipca-2016-r-o-zmianie-ustawy-o-minimalnym-wynagrodzeniu-za-prace-oraz-niektorych-innych-ustaw-dz-u-poz-1265-z-pozn-zm> (dostęp: 1.04.2023).
- Sobczyk A., *Charakter prawny wystąpienia inspektora pracy – teoretyczna odpowiedź na jurydyczne dylematy*, referat wygłoszony na konferencji naukowej zorganizowanej 23 września 2021 r. na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu „Charakter prawny wystąpienia inspektora pracy – więcej czy mniej imperium?”, [https://poznanpipgovpl-my.sharepoint.com/:v:/g/personal/informatyka\\_poznanpipgovpl\\_onmicrosoft\\_com/EQLrJcqTo1lOn-RhcnOs88cB5ja6P9n5hI9miutGy53m2g?e=Zw6k63](https://poznanpipgovpl-my.sharepoint.com/:v:/g/personal/informatyka_poznanpipgovpl_onmicrosoft_com/EQLrJcqTo1lOn-RhcnOs88cB5ja6P9n5hI9miutGy53m2g?e=Zw6k63) (dostęp: 1.04.2023).
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. II: Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Tomanek A., *Status osoby samozatrudnionej w świetle znowelizowanych przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 1.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, b.r.*, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A-%2F%2Forka.sejm.gov.pl%2FDruki8ka.nsf%2F0%2F90371E5981A7C5FEC1257FCD-0033878F%2F%2524File%2F600-uzasadnienie.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (dostęp: 1.04.2023).

**Akty prawne i orzecznictwo**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1510).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1614).

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1265).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2008 r., sygn. SK 5/07, OTK-A 2008/1/19.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, OTK-A 2010, nr 34, poz. 91.

