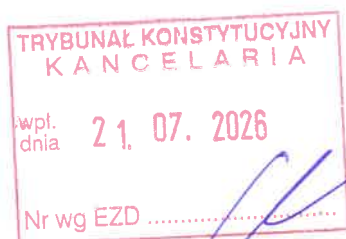




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 17 lipca 2026 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2026 r. poz. 473).

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- I. art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze dodającemu w art. 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z późn. zm.) nowy pkt 7a z art. 31 ust. 1 i 2, art. 20 i art. 65 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.
- II. art. 3 pkt 1-3 wprowadzającym zmiany w art. 281 i 282 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, 807, 1423 i 1661 oraz z 2026 r. poz. 25) oraz art. 6 pkt 1 i 2 wprowadzającym zmiany w art. 96 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860, 1178, 1661, 1814, 1818 i 1872) z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

UZASADNIENIE

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dnia 13 marca 2026 r., w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedstawił mi do podpisu

ustawę z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta wprowadza rozwiązania normatywne, które w ocenie projektodawcy, zmierzają do wzmocnienia Państwowej Inspekcji Pracy, (zwanej dalej także „PIP”), w celu „(...) bardziej efektywnego i skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa pracy, a przede wszystkim poprawy sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową w obszarze przeciwdziałania zjawisku omijania przepisów prawa pracy przez nieuprawnione zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi lub faktycznego świadczenia pracy bez zawarcia umowy, a także do usprawnienia mechanizmów przywracania stanu zgodnego z prawem w przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości.”.

Wprowadzone do ustawy zaskarżone regulacje, mające urzeczywistniać cel dokonania nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy i innych ustaw, wywołują, w mojej ocenie, poważne wątpliwości co do konieczności ich ustanowienia oraz prawidłowości przyjętych rozwiązań i zachowania standardów określonych w Konstytucji.

I. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze zaskarżonej ustawy z art. 30, art. 31 ust. 1 i 2, art. 20 i art. 65 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiot kontroli stanowi art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze zaskarżonej ustawy, który dodaje w art. 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy nowy pkt 7a którego treść odczytywana łącznie z utworzonym ust. 1 brzmi: „W razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione odpowiednio do: stwierdzania, w drodze decyzji, istnienia stosunku pracy, w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną lub kiedy osoba faktycznie świadczy pracę za wynagrodzeniem w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy powinna być zawarta umowa o pracę, przy czym warunkiem wydania decyzji jest niewykonanie polecenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 2. Art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się”.

Wzorcami kontroli przepisu zakwestionowanego w pkt I *petitum* wniosku są: art. 30, art. 31 ust. 1 i 2, art. 20 i art. 65 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Istotą wprowadzanych zaskarżaną ustawą regulacji, wokół której skupiają się inne jej przepisy jest nowy, wskazany w zaskarżonym przepisie, środek władczy, na mocy którego Państwowa Inspekcja Pracy uzyskuje możliwość stwierdzania, w drodze decyzji, istnienia stosunku pracy, w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną lub osoba faktycznie świadczy pracę za wynagrodzeniem w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z

dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.) , zwanej dalej „Kodeksem pracy”, powinna być zawarta umowa o pracę.

Z wprowadzonym środkiem władczym korespondują bezpośrednio m. in. następujące przepisy zaskarżonej ustawy: art. 1 pkt 13 w zakresie nowododawanego art. 33a, art. 1 pkt 14 lit d i f, art. 2 pkt 4 lit a, c i pkt 6 w zakresie odwołania od decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, art. 2 pkt 7 lit c, art. 4 pkt 1 i pkt 4, art. 5 pkt 1 – 4, art. 8.

Jak już wyżej wskazano, jednym z zasadniczych założeń leżących u podstaw wprowadzonych zaskarżoną ustawą zmian było nadanie organom PIP uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie stwierdzenia istnienia stosunku pracy a także jego treści.

Pod pojęciem stosunku pracy rozumie się relację łączącą podmiot zatrudniający z podmiotem zatrudnianym, którą to relację, w przeważającym zakresie, kształtują normy o charakterze prywatnoprawnym. Stosunek pracy jako instytucja prawa prywatnego jest więc, co do zasady, regulowany metodą cywilistyczną (tzw. metodą równorzędności), którą to metodę - w przeciwieństwie do metody administracyjnoprawnej (tzw. metody podporządkowania, metody władczej) - charakteryzuje równorzędność stron stosunku prawnego oraz ich niezależność (w ujęciu prawnym) względem siebie. Tak więc pomimo funkcji ochronnej prawa pracy, która w praktyce obrotu prawnego realizowana jest m.in. przez czynności kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy okazuje się, że natura stosunku pracy - jako stosunku regulowanego normami prawa prywatnego - pozostaje niezmienną. Typologicznie stosunek pracy podlega zatem takiej samej kwalifikacji, jak stosunki prawne łączące podmioty prawa cywilnego, prawa rodzinnego, czy prawa gospodarczego prywatnego (handlowego). W ramach tego stosunku jego strony korzystają z dużej swobody kreowania postanowień umowy, w oparciu o którą praca ta będzie świadczona.

Swoboda podjęcia pracy przez jednostkę rozumiana jako „prawo do pracy” może być rozpatrywana jako jedna z wolności człowieka lub jedno z jego praw. Samo pojęcie „prawo do pracy” jest kategorią bardzo ogólną. Na prawo do pracy składa się wiązka różnorodnych uprawnień. Stanowią ją: swoboda w zakresie podjęcia decyzji o rozpoczęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy, a także ochrona trwałości zatrudnienia, prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz prawo do wolności od pracy w okresie urlopu i w dniach wolnych od pracy. W ramach prawa do pracy samo pojęcie „pracy” należy rozumieć możliwie szeroko. Nie oznacza ono jedynie pracy zarobkowej w ramach zatrudnienia pracowniczego, ale również pracę wykonywaną we wszelkich formach działalności gospodarczej prowadzonej na rachunek własny, jak również w postaci wolnych zawodów.

Z uwagi na swobodę jednostki w zakresie podejmowania i kontynuowania pracy prawo to jest jedną z wolności człowieka. Jednostka sama decyduje, czy chce skorzystać z przynależnych jej uprawnień oraz na podstawie jakiego rodzaju umowy będzie ją świadczyła, a rolą organów publicznych jest jedynie stworzenie warunków, w których możliwa będzie realizacja tych uprawnień. W ramach przyznanej jednostce swobody do podejmowania pracy korzysta ona z wolności zawierania umów także w zakresie szeroko rozumianego prawa pracy. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie odnoszą się wprost do zasady wolności, czy też swobody zawierania umów. W literaturze zauważa się jednak, że stanowi ona pochodną szeregu wartości konstytucyjnych wyrażonych *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, takich jak: poszanowanie godności człowieka i ochrona jego wolności (T. Liszcz, *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk – Sopot 2012, s. 177; R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych (art. 3531 Kodeksu cywilnego)*, Warszawa 2004, s. 7). Tak ujęta swoboda zawierania umów akcentuje aspekt autonomii woli w zakresie ograniczania wolności własnej (w szczególności w sferze wolności gospodarczych). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada swobody umów w świetle Konstytucji powinna być rozpatrywana w pierwszej kolejności w powiązaniu z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji). Za konstytucyjną podstawę swobody umów powszechnie uznaje się także art. 30 Konstytucji stanowiący o godności człowieka. W pewnym zakresie jest ona również związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Wolność jednostki, przejawiająca się w wolności umów, na gruncie stosunków gospodarczych będzie zawsze silnie determinowana przez przyjęty w danym systemie model gospodarczy.

Realizację wolności stosunków gospodarczych oraz pełne wykorzystanie własności może zapewnić tylko taki system prawa, który pozwala stronom tworzyć stosunki zobowiązaniowe dostosowane do ich indywidualnych i zmieniających się potrzeb i nie krępuje ich ani narzuconym przez ustawodawcę katalogiem typów zobowiązań, ani nadmierną ilością postanowień imperatywnych (P. Machnikowski, *Treść umowy*, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, tom 5, red. K. Osajda, Warszawa 2020, s. 526.). Nie sposób oderwać zagadnienia swobody umów (i jej ograniczeń) od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej, jeżeli rozpatruje się to zagadnienie w ogólnospołecznym wymiarze. Zawarte w „społecznym” charakterze gospodarki rynkowej odesłanie do zasad sprawiedliwości

społecznej upoważnia prawodawcę do wprowadzenia ograniczeń umawiających się stron, jeżeli z uwagi na rodzaj stosunków ich łączących i praktykę obrotu dochodzi do rażącego zaburzenia działalności jednego podmiotu przez inny podmiot o silnej pozycji na rynku.

Konstytucyjne pochodzenie zasady swobody umów zostało potwierdzone w drodze wykładni prawa dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (wyroki TK z dnia: 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; z 13 września 2005 r., K 38/04; 21 listopada 2005 r. P 10/03), za czym opowiedziała się doktryna, choć występuje różnica zdań dotycząca katalogu przepisów Konstytucji potwierdzających swobodę umów (R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353¹ KC*, Zakamycze 2005, s. 67–68.).

Charakteryzując pokrótce wskazane w pkt I *petitum* wniosku wzorce kontroli, zacząć należy od art. 30 Konstytucji, w którym potwierdzono, że przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela a władza tych praw broni. Jednym z wielu następstw prawnych tego przepisu jest szeroka kompetencja stron do kształtowania ich stosunków zobowiązaniowych na gruncie prawa cywilnego (tak TK w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Ponadto art. 30 stanowi oparcie dla zobowiązań majątkowych i niemajątkowych, mocniej wybrzmiewając w zobowiązaniach niemajątkowych dotyczących natury osoby ludzkiej. Cele tego typu zobowiązań są związane ze sferą osobistą w tym ochroną zdrowia, rozwojem wiedzy i umiejętności zawodowych. Dla umów zawieranych w tych dziedzinach życia art. 30 Konstytucji stanowi pierwotną podstawę (P. Machnikowski, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 5, red. K. Osajda, Warszawa 2020, s. 526–527).

Konstytucja w art. 31 ust. 1 chroni wolność człowieka a ust. 2 tego artykułu nakazuje szanować wolności i prawa innych jednostek. Normy wyrażone w treści tych przepisów kreują wolność jako zasadę konstytucyjną oraz prawo podstawowe każdej jednostki zakorzenione w prawie naturalnym (L. Garlicki, *Uwaga 5 do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 5). Artykuł 31 ust. 1 i 2 Konstytucji ustanawiają trzy normy. Pierwsza gwarantuje ochronę prawną wolności człowieka. Wyraża się ona w wolności od nakazów i zakazów zachowań, o ile nie są obowiązkowe w świetle powszechnie obowiązującego prawa. Norma druga dotyczy poszanowania wolności i praw innych osób. Trzecia natomiast, potwierdza autonomię woli podmiotów prawa, ograniczając ingerencję w nią jedynie do wyjątkowych sytuacji określonych w ustawach.

Wolność w ujęciu art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 Konstytucji umożliwia nawiązywanie współpracy ekonomicznej i zawodowej zmierzającej do osiągnięcia wspólnych

i indywidualnych celów, przez co może zaistnieć wyłącznie w sytuacji, w której podmioty mają prawo do kształtowania swojej sytuacji w dogodny dla siebie sposób zawierając umowy wyrażające ich autonomiczną wolę. Jednocześnie zakaz zmuszania jednostek do zachowań nienakazanych przez prawo potwierdza istnienie swobody decyzji o zawarciu umowy, wyborze kontrahenta i treści poszczególnych zobowiązań stron. Swoboda umów jako taka czerpie więc swoje główne źródło w wolności definiowanej przez normy wyrażone w art. 30, art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, co podzielił Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. akt SK 24/02. Wskazał w nim mianowicie, iż z art. 30 oraz art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP „w sposób najpełniejszy wynika, że nie wolno nikogo zmuszać do zawarcia umowy lub zakazywać mu zawarcia umowy, ani zmuszać do wyboru określonego kontrahenta, ani narzucać mu jej konkretnych postanowień, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej”. Zasada swobody umów winna być więc analizowana w odniesieniu do zasady ochrony wolności człowieka i zakazu zmuszania jednostki do czynienia tego, czego prawo jej nie nakazuje. Jednocześnie z gwarancji ochrony wolności człowieka wynika obowiązek poszanowania tej wolności spoczywający na wszystkich podmiotach prawa.

Artykuł 20 Konstytucji przesądza, że ustrojem gospodarczym Polski jest „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. Skoro jednym z filarów, na których opiera się gospodarka, jest „wolność działalności gospodarczej”, to jednostka ma swobodę w podjęciu decyzji o formie realizowania pracy, co oznacza, że nie musi to być wyłącznie zatrudnienie pracownicze, ale może to być także zatrudnienie poza stosunkiem pracy, np. na podstawie umów cywilnoprawnych lub jako prowadzenie własnej działalności gospodarczej w miejscu wskazanym przez inny podmiot (samozatrudnienie).

Dla zagadnień związanych z prawem do pracy istotne jest zrozumienie pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ten model gospodarczy łączy gospodarkę wolnorynkową z ideą państwa socjalnego. Umożliwia on państwu ingerencję w działanie wolnego rynku: „(...) w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw” (tak TK w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

Swoboda działalności gospodarczej wyrażona w art. 20 w kontekście art. 22 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Podlega ona limitacji „ze względu na ważny interes

publiczny” i jest to jedyna, obok zasady społecznej gospodarki rynkowej, konstytucyjnie dopuszczalna przyczyna zastosowania ograniczenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego klauzula ważnego interesu publicznego nie może być interpretowana rozszerzająco oraz nie może ograniczać innego prawa. Ograniczenie musi być dostatecznie uzasadnione merytorycznie i musi być konieczne (tak TK w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt 46/07).

Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 65 ust. 1 i 2 Konstytucji statuujący zasadę wolności pracy. Powołany przepis obejmuje swoim zakresem przedmiotowym trzy rodzaje praw: prawo do wyboru pracy i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy i prawo do ochrony przed pracą przymusową. Użyte w Konstytucji sformułowanie „wolność wyboru” odnosi się do rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), pracodawcy (aspekt podmiotowy) i miejsca zatrudnienia (aspekt przestrzenny) i interpretowane jest jako pozytywna „wolność do”, a zakaz przymusu pracy – jako negatywna „wolność od” (wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98. Powyższy podział stosowany jest przez Trybunał Konstytucyjny także w odniesieniu do innych konstytucyjnie chronionych wolności. Trybunał uznaje, że w aspekcie pozytywnym wolności jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Natomiast aspekt negatywny wolności stanowi zakaz ingerencji państwa i innych podmiotów w sferę zastrzeżoną dla jednostki (wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

W kontekście wolności pracy do jej pozytywnych aspektów zalicza się nie tylko swobodę podjęcia pracy czy zatrudnienia, ale także swobodę odstąpienia od ich wykonywania lub zmianę pracodawcy. W konsekwencji konstytucyjna wolność pracy zakłada pełną dobrowolność stosunku pracy (zawartego na podstawie umowy o pracę lub innej podstawie), w tym wyboru strony tego stosunku, a także swobodę kształtowania jego treści, jego zmiany i rozwiązania.

Swoboda zawierania umów, stanowiąca emanację wolności osobistych i gospodarczych oraz istoty społecznej gospodarki rynkowej, jak również wolność pracy może zostać przez prawodawcę ograniczona na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawowa ingerencja jest uzasadniona jedynie wówczas, gdy jest konieczna w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu sformułowanego w pkt I *petitum* wniosku, na wstępie należy wskazać na stanowisko Sądu Najwyższego zajęte odnośnie kwestionowanego przez wnioskodawcę rozwiązania prawnego dotyczącego przyznanego PIP środka władczego

umożliwiającego stwierdzenie, w drodze decyzji, istnienia stosunku pracy, wyrażone w piśmie z dnia 9 marca 2026 r.

W ocenie Sądu Najwyższego rozwiązanie w postaci stwierdzenia istnienia stosunku pracy w drodze decyzji administracyjnej stanowi dowód zaprzeczenia zobowiązaniowej istocie stosunku pracy, który jako instytucja prawa prywatnego powinna być, co do zasady, regulowana metodą cywilistyczną (tzw. metodą równorzędności) a nie metodą administracyjnoprawną (tzw. metodą podporządkowania). Skoro stroną stosunku pracy, który to stosunek nie może być kwalifikowany jako stosunek administracyjnoprawny, nie jest państwo (aparatus władzy publicznej), to prawa i obowiązki tego stosunku nie mogą być kształtowane (narzucane) przez państwo za pomocą instrumentów procesowych, które system prawny dedykuje wyłącznie stosunkom administracyjnoprawnym, w których jedną ze stron jest podmiot władzy publicznej.

Zdaniem Sądu Najwyższego akceptacja proponowanego w powyższym zakresie rozwiązania stwarza całkiem realne ryzyko naruszenia konstytucyjnych standardów w zakresie swobody wykonywania pracy. Jak zauważa Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 65 ust. 1 i 2 Konstytucji, każdej jednostce, co do zasady, zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, zaś obowiązek pracy może być nałożony jedynie przez ustawę. Artykuł 11 Kodeksu pracy konkretyzuje tę zasadę ustrojową, wskazując, że nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Realizacja zasady wolności pracy wymaga, aby w każdym przypadku nawiązanie stosunku pracy było poprzedzone zarówno odpowiednim oświadczeniem podmiotu zatrudniającego jak i oświadczeniem pracownika dostatecznie uzewnętrzniającym jego wolę nawiązania stosunku pracy z określonym podmiotem. Z kolei oświadczenia składane w przedmiocie nawiązania stosunku pracy są oświadczeniami woli i w oparciu o art. 300 Kodeksu pracy podlegają reżimowi wyznaczonemu przez przepisy Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że każde z oświadczeń składanych przez podmioty stosunku zatrudnieniowego należy tak tłumaczyć jak tego wymagają, ze względu na okoliczności, w których zostały złożone, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje, a w umowach przede wszystkim badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. W kontekście powszechnie obowiązującej, zarówno w prawie pracy (art. 11 Kodeksu pracy) jak i prawie cywilnym (art. 353¹ Kodeksu cywilnego) swobody kontraktowania, nie można z góry wkluczyć, że wolą obu stron danego stosunku obligacyjnego jest nawiązanie takiego stosunku zobowiązaniowego, który nie będzie stosunkiem pracy. Wydanie w takich warunkach przez

organ PIP decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie stosunku pracy będzie czynnością Państwa podjętą wbrew zgodnej woli podmiotów tego stosunku, a taka możliwość statuuje uzasadnione wątpliwości co do zgodności proponowanego rozwiązania z konstytucyjnymi wzorcami odnoszącymi się do swobody wyboru zatrudnienia. W związku z tym, że jednym z adresatów decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy będzie osoba zatrudniona, to fakt wydania względem takiej osoby aktu o charakterze władczym, nie może być kwalifikowany inaczej niż jako ewidentna ingerencja organu administracji publicznej w swobodę kontraktową dotyczącą stosunków zatrudnieniowych, która skutkuje „przymuszaniem” jednostki, wbrew jej woli, do świadczenia pracy w ramach pracowniczego stosunku zatrudnieniowego. W ocenie Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie decyzją administracyjną tego, że osoba fizyczna wykonująca pracę w określonych okolicznościach faktycznych, jest zatrudniona w ramach umownego stosunku pracy, na warunkach ściśle określonych w tej decyzji, staje się w istocie przejawem „nałożenia obowiązku pracy”, o którym mowa w art. 65 ust. 2 Konstytucji, a nałożenie takiego obowiązku musi mieć wyraźną podstawę ustawową.

Wreszcie Sąd Najwyższy podniósł, że ewentualne wejście w życie proponowanego rozwiązania wywoła ten skutek, że organ Państwowej Inspekcji Pracy realizujący przedmiotowe kompetencje wystąpi w charakterze podmiotu zewnętrznego względem adresatów decyzji, czyli jako *sui generis* „arbiter” a nie jako strona stosunku prawnego łączącego podmiot publiczny (Państwową Inspekcję Pracy) z adresatami decyzji. Tym samym organ Państwowej Inspekcji Pracy będzie *de facto* pełnił rolę organu władzy sądowniczej.

Uwagi w powyższym zakresie należy w pełni podzielić. Nie sposób zaaprobować rozwiązania, które poprzez instytucję przynależną prawu administracyjnemu, cechującą się jednostronnym i władczym oddziaływaniem na prawa i obowiązki obywateli, ma regulować stosunki cywilnoprawne, które ze swej istoty, zarówno w zakresie ich powstania jak i ich treści, powinny być uzależnione od woli stron.

Powyższych konstatacji i zasadności uwag Sądu Najwyższego nie zmienia fakt, że w toku prac parlamentarnych nad ustawą wprowadzono poprawkę statuującą, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym decyzji w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy uwzględnia się wolę stron, o ile nie jest ona sprzeczna z prawem, w szczególności z przepisami prawa pracy lub zasadami współżycia społecznego albo nie zmierza do obejścia prawa (ust. 4 art. 33a dodawanego do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy).

Mając na względzie dotychczasowe podejście Państwowej Inspekcji Pracy do definiowania stosunku pracy w kontekście brzmienia art. 22 § 1 i § 1¹ Kodeksu pracy (zgodnie z którym przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy

określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem a zatrudnienie w powyżej opisanych warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy), istnieje uzasadniona obawa, że przewidziane w ustawie uwzględnienie woli stron w postępowaniu dotyczącym przedmiotowej decyzji, będzie miało wymiar iluzoryczny.

Mianowicie ze sprawozdań Państwowej Inspekcji Pracy, wyłania się niezrozumiała, w istocie contra legem, wykładnia art. 22 § 1 i § 1¹ Kodeksu pracy. Na przykład w Sprawozdaniu z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2024 roku wskazano, że: „Osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych często nie są zainteresowane pracą stałą, preferują pracę o charakterze dorywczym w oczekiwaniu na lepsze oferty zatrudnienia, w tym również za granicą.”, czy też, że: „(...) nadużywanie zawierania umów cywilnoprawnych wiąże się też z samą postawą zleceniobiorców. Osoby posiadające status ucznia czy studenta zdecydowanie częściej decydują się na zawarcie umowy cywilnoprawnej. Wynika to często z ich niewiedzy o przysługujących im w ramach stosunku pracy uprawnieniach, ale także z możliwości otrzymania „na rękę” wyższego wynagrodzenia za świadczone zlecenie oraz z niechęci do wiązania się z konkretnym przedsiębiorcą na dłuższy okres, np. z powodu możliwości utraty innych świadczeń, niezwiązanych z pracą (np. świadczeń z pomocy społecznej).”.

Nie sposób z powyższych przykładów nie wywieść, że w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, każdy stosunek zobowiązaniowy, który zawiera wszystkie elementy wymienione w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, należy zawsze kwalifikować jako stosunek pracy, bez względu na rzeczywistą wolę stron tego stosunku. Konsekwencją powyższego musi być uznanie, że każdy przypadek zawarcia stosunku cywilnoprawnego o cechach wymienionych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy jest sprzeczny z przepisami prawa pracy a tym samym sprzeczna z przepisami prawa pracy jest i faktyczna wola stron, które nawiązały stosunek cywilnoprawny.

Powyższe stanowisko i kształtowana w oparciu o nie praktyka działania organów PIP stoi w jawnej i oczywistej opozycji do ugruntowanych w doktrynie prawa pracy, a zwłaszcza w judykaturze, poglądów w tym zakresie.

Zgodnie z obowiązującą w prawie pracy na podstawie art. 353¹ Kodeksu cywilnego w związku z art. 300 Kodeksu pracy zasadą swobody umów, strony mogą decydować o rodzaju nawiązywanego stosunku tzn. mogą swobodnie ukształtować stosunek prawny, w ramach którego ma być wykonywana praca. O tym jakiego wyboru podstawy zatrudnienia dokonały strony, decyduje ich zgodny i świadomy zamiar z chwili dokonywania czynności prawnej (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. akt I PKN 432/99).

W wyroku z dnia 26 marca 2008 r. (sygn. akt I UK 282/07) Sąd Najwyższy stwierdził, że o rodzaju zawartej umowy decyduje nie tylko i nie tyle jej nazwa, ile cel i zgodny zamiar stron. O wyborze podstawy zatrudnienia decyduje bowiem przede wszystkim zgodna, autonomiczna wola stron.

W judykaturze uznaje się, że stosunek pracy jest częścią szerszego pojęcia zatrudnienia czy pracy za wynagrodzeniem i z art. 22 § 1 i § 1¹ Kodeksu pracy nie wynika domniemanie stosunku pracy w każdej sytuacji, gdy zatrudniony wykonuje osobiście pracę zorganizowaną przez zatrudniającego, a nawet przy jego kontroli oraz kierownictwie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2021 r. (sygn. akt III PSKP 3/21)). O wyborze rodzaju podstawy prawnej zatrudnienia decydują zainteresowane strony (art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy), kierując się nie tyle przesłanką przedmiotu zobowiązania, ile sposobem jego realizacji (wyrok Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2000 r., I PKN 594/99). Rodzaj pracy, choć jest elementem przedmiotowo istotnym stosunku pracy, samodzielnie nie przesądza o charakterze stosunku prawnego. Ta sama praca może być wykonywana w pracowniczych, jak i niepracowniczych formach zatrudnienia.

Nie można zakładać, że strony mające pełną zdolność do czynności prawnych miały zamiar zawrzeć umowę o innej treści (umowę o pracę), niż tę którą zawarły (umowę zlecenia). Skutkami wynikającymi z określonego stosunku prawnego nie można manipulować koniunkturalnie i przyjmować tylko takich, które w danym momencie są najbardziej korzystne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 1997 r., sygn. akt I PKN 229/97).

W tym miejscu należy również zacytować pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 17 lutego 1998 r. (I PKN 532/97). W uzasadnieniu przytoczonego orzeczenia Sąd Najwyższy stwierdził: „Kwestia ustalenia istnienia stosunku pracy, gdy strony realizują stosunek prawny, wyraźnie określony jako zobowiązanie cywilne i na podstawie formalnych umów cywilnoprawnych, wymaga odniesienia nie tylko do treści art. 22 § 1 KP, w aktualnym stanie prawnym także z uwzględnieniem dyspozycji art. 22 § 1¹ KP, ale *implicite* konieczne jest rozważenie wszelkich aspektów prawnych dotyczących zgodnego, a w konsekwencji skutecznego oświadczenia woli stron stosunku prawnego dotyczących jego cech istotnych. Cechy te obejmują wspólnie uzgodnione elementy faktyczne i prawne kształtujące treść umowy (*essentialia negotii*), które kreują charakter prawny nawiązanego i realizowanego stosunku prawnego. W tym kontekście badanie oświadczeń woli stron stosunku prawnego powinno zmierzać do ustalenia ich rzeczywistej treści, co wymaga wykładni na tle reguł normatywno-interpretacyjnych zawartych w treści art. 65 KC w związku z art. 300 KP - pod kątem ewentualnego wystąpienia warunków określonych w art. 11, 22 § 1 i 22 § 1¹ KP. Przy wykładni

zgodnych oświadczeń woli stron stosunku prawnego nie można pomijać stanowisk stron, które złożyły takie oświadczenia woli, a dokonywana wykładnia powinna uwzględniać interesy obu stron w zakresie uzgodnionej lub wyinterpretowanej treści zawartego kontraktu. Dlatego oświadczenie woli należy tłumaczyć przy uwzględnieniu znanych stronom okoliczności, w których zostało złożone, a w konsekwencji należy badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, realizowanej z odniesieniem do interesów obu kontrahentów”.

Przy czym art. 22 § 1 i 1¹ Kodeksu pracy nie może być interpretowany w ten sposób, że zawiera abstrakcyjną regułę interpretacyjną, która przesądza o pracowniczym charakterze prawnym realizowanego stosunku prawnego w oderwaniu od wiążących reguł wykładni oświadczeń woli, zawartych w art. 65 Kodeksu cywilnego w związku z art. 300 Kodeksu pracy. Te reguły interpretacyjne muszą być stosowane również do aktualnie obowiązujących dyspozycji art. 22 § 1 i 1¹ Kodeksu pracy.

Powyżej cytowane judykaty w sposób wyraźny i jednoznaczny wskazują zarówno na znaczenie jak i na definiowanie woli stron w kształtowaniu więzi zobowiązaniowej.

W kontekście wyposażenia organów PIP w uprawnienia do władczego, a w moim przekonaniu i dyskrejonalnego, oddziaływania organów PIP na prawa i obowiązki stron stosunków zobowiązaniowych, podkreślenia wymaga, że w aktualnym stanie prawnym, w przypadku stwierdzenia, że stosunek prawny łączący osobę wykonującą pracę z podmiotem powierzającym pracę nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz w istocie jest stosunkiem pracy w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu pracy, organ PIP może skierować wystąpienie lub wydać polecenie w sprawie zmiany podstawy prawnej świadczenia pracy, może uruchomić procedurę wykroczeniową, gdyż czyn taki stanowi wykroczenie określone w art. 281 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy, ale przede wszystkim, w oparciu o art. 63¹ Kodeksu postępowania cywilnego, może wnieść do sądu pracy powództwo o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium.

Jak z powyższego wynika organy PIP obecnie mają instrument prawny pozwalający im na reakcję w sytuacji zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach, gdy dany stosunek zobowiązaniowy nosi cechy stosunku pracy i który to instrument jest zgodny z metodą równorzędności. Jednak z przyznanego im uprawnienia do wytaczania powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy korzystają sporadycznie. Np. w pierwszej połowie 2025 r. inspektorzy PIP wytoczyli tylko 9 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy, w roku 2024 r. inspektorzy PIP wytoczyli tylko 24 takie powództwa, w roku 2023 skierowali do Sądów 52 takie powództwa a w roku 2022 jedynie 18. Mimo tak nikłej aktywności w przedmiotowym obszarze, Sądy w niedużym odsetku spraw przyznają rację inspektorom pracy – w pierwszej

połowie 2025 r. Sądy wydały 1 wyrok ustalający istnienie stosunku pracy, w roku 2024 Sądy wydały 4 takie wyroki, w roku 2023 – taki wyrok wydały w 18 przypadkach a w roku 2022 – w 3 przypadkach (por. sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy: <https://www.pip.gov.pl/onas/sprawozdania>).

Aktywność PIP w powyższym zakresie nie potwierdza, aby problematyka zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach umowy o pracę była na tyle prawnie doniosła i istotna społecznie, aby umożliwiać władcze oddziaływanie organów państwowych na stosunki cywilnoprawne.

Niezależnie od powyższego w ocenie wnioskodawcy wprowadzanie czy też kształtowanie zasad umożliwiających korzystanie przez organy kontroli państwowej z nowych środków o charakterze de facto represyjnym, nigdy nie powinno przekraczać poziomu racjonalnych i niezbędnych potrzeb oraz aktualnych warunków rynku pracy. Regulacje w tym zakresie powinny wpisywać się w panującą w kraju sytuację społeczno-gospodarczą i nigdy nie powinny przekraczać poziomu niezbędnych potrzeb. Inaczej mówiąc ustawodawca powinien w tym zakresie podejmować wyłącznie tylko takie działania, które w danych warunkach są konieczne a celów, dla których dana regulacja została wprowadzona, nie da się osiągnąć w inny sposób.

Tymczasem projektodawca nie uzasadnił tych potrzeb, wskazując jedynie, że zmiany służą wzmocnieniu Państwowej Inspekcji Pracy w celu bardziej efektywnego i skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa pracy, nie zidentyfikował i nie wskazał ewentualnych zagrożeń związanych z proponowanymi zmianami. Argumentując racjonalność proponowanych rozwiązań w ogóle nie wzięto pod uwagę skutków zastępowania stosunków cywilnoprawnych stosunkami pracy. Nie przedstawiono oszacowań dotyczących skutków finansowych wprowadzenia tej nowelizacji dla sektora przedsiębiorstw (w tym zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorstw) i osób fizycznych, których mają dotyczyć administracyjne przekształcenia umów. Nie podjęto również choćby próby uzasadnienia, że głównego celu jaki przyświecał uchwaleniu ustawy nie można było osiągnąć w mniej kategoryczny sposób.

Zwrócić należy uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególnie nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli - innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności.

W tym kontekście należy wskazać, jak ową konieczność wprowadzenia kwestionowanego rozwiązania uzasadnił projektodawca. Otóż zdaniem Projektodawcy, uprawnienie Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie inicjowania postępowań sądowych w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy jest rzadko wykorzystywane przez inspektorów pracy- w związku czym przedmiotowa okoliczność „powoduje potrzebę wprowadzenia środka prawnego o charakterze nadzorczym do usuwania naruszeń prawa pracy polegających na nieuprawnionym zastąpieniu umowy o pracę umową cywilnoprawną, który będzie skuteczniejszym i mniej czasochłonnym narzędziem usuwania tego typu nieprawidłowości niż wszczynanie i prowadzenie postępowania sądowego o ustalenie istnienia stosunku pracy” (s. 2-3 uzasadnienia do projektu zaskarżonej ustawy).

Wypada podkreślić, że samo powoływane się na fakt sporadycznego korzystania w dotychczasowej działalności Państwowej Inspekcji Pracy z instrumentów procesowych, jakie przewiduje art. 63 k.p.c. nie może stanowić o konieczności wyposażenia PIP w całkowicie „nowatorską” konstrukcję procesową do wydawania decyzji administracyjnych, które ze względu na treść rozstrzygnięcia mają w swoisty sposób konkurować z orzeczeniami sądów powszechnych. Jak wskazano powyżej istnieją już w systemie prawnym instrumenty procesowe umożliwiające PIP realizację zadań objętych zaskarżoną regulacją. Przytoczone statystyki jednoznacznie potwierdzają, iż PIP nader rzadko korzysta z przysługujących jej uprawnień procesowych. Fakt ten nie może jednak uzasadniać wprowadzenia ograniczeń sprzecznych ze wskazanymi zasadami Konstytucji.

Tym samym w ocenie wnioskodawcy nie został spełniony podstawowy warunek wprowadzenia ograniczeń zasady wolności umów oraz wolności pracy to jest istnienie konieczności uchwalenia przyjętych rozwiązań prawnych, pomimo istnienia już w tym przedmiocie stosownych regulacji, co stoi w sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II. Zarzut niezgodności art. 3 pkt 1-3 oraz art. 6 pkt 1 i 2 zaskarżonej ustawy z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Kolejnym obszarem naruszenia Konstytucji jest kwestia zaostżenia przepisów o charakterze represyjnym poprzez drastyczne podwyższenie wysokości kar grzywny za popełnienie wykroczeń przeciwko prawom pracownika. Ustawodawca podwyższył wysokości kar grzywny za określone w Kodeksie pracy wykroczenia przeciwko prawom pracownika, odpowiednio:

- 1) w art. 281 § 1 Kodeksu pracy z obecnie obowiązujących „od 1000 zł do 30 000 zł” na „od 2000 zł do 60 000 zł”;

- 2) w art. 281 § 2 Kodeksu pracy z obecnie obowiązujących „od 1500 zł do 45 000 zł” na „od 3000 zł do 90 000 zł”;
- 3) w art. 282 § 1 Kodeksu pracy z obecnie obowiązujących „od 1000 zł do 30 000 zł” na „od 2000 zł do 60 000 zł”;
- 4) w art. 282 § 3 Kodeksu pracy z obecnie obowiązujących „od 1500 zł do 45 000 zł” na „od 3 000 zł do 90 000 zł” oraz
- 5) w art. 283 § 1 Kodeksu pracy z obecnie obowiązujących „od 1000 zł do 30 000 zł” na „od 2000 zł do 60 000 zł”.

Jednocześnie wprowadzono zmiany w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, w wyniku których inspektorzy PIP będą uprawnieni do nakładania kar grzywny w postępowaniu mandatowym w wysokości do 5000 zł (obecnie 2000 zł) a w przypadku działania w warunkach recydywy – w wysokości do 10000 zł (obecnie do 5000 zł).

Mimo tak drastycznego podniesienia kar grzywny projektodawca, uzasadniając wprowadzenie takich rozwiązań, de facto ograniczył się do stwierdzeń, że: „Doświadczenia kontrolne inspektorów pracy wskazują, że wielu pracodawców świadomie łamie prawo, gdyż korzyści płynące z faktu zatrudniania wbrew przepisom są większe niż kary nakładane przez inspektorów pracy i sądy.” (Uzasadnienie projektu ustawy, s....), oraz że „Wprowadzone zmiany mają pełnić funkcję odstraszającą dla pracodawców nieprzestrzegających przepisów prawa pracy.”. Jednocześnie projektodawca nie przedstawił konkretnych danych czy też przekonującej argumentacji, które uzasadniałyby powyższe konstatacje i przyjęcie takich rozwiązań.

Ustawodawca proponuje, aby za wykroczenie przeciwko prawom pracownika, który to czyn zabroniony jest, ze swej istoty, czynem o znacznie mniejszym ładunku społecznej szkodliwości niż przestępstwo, dwukrotnie zwiększyć minimalne i maksymalne wymiary kar grzywny, które to kary już i dziś, w swym wymiarze minimalnym, są niejednokrotnie wyższe niż minimalne kary grzywny za niektóre przestępstwa. Z kolei maksymalna wysokość kar grzywny przeciwko prawom pracownika, w obecnym stanie prawnym, jest co najmniej sześciokrotnie wyższa niż podstawowy maksymalny wymiar kary grzywny przewidziany w Kodeksie wykroczeń (z wyjątkiem wykroczeń, o których mowa w art. 24 § 1a). W wyniku wejścia w życie zaskarżonej ustawy różnica ta wzrosłaby do co najmniej dwunastokrotności kodeksowej podstawowej kary grzywny. Pogłębianie tych dysproporcji nie może być uznane za słuszne i właściwe.

Należy podkreślić, że w systemie polskiego prawa karnego, wobec prawa wykroczeń zastosowano nieco inne reguły odpowiedzialności niż w stosunku do prawa stricte karnego. W

odniesieniu do czynów zabronionych stanowiących wykroczenia ustawodawca pozwala na szybsze i prostsze przypisanie odpowiedzialności i sankcji, nawet kosztem gwarancji procesowych (zwłaszcza w postępowaniu mandatowym). Wszystkie te odrębności od zasad przewidzianych w postępowaniu karnym usprawiedliwiane są tym, że odnoszą się do czynów o małym ciężarze gatunkowym, które są zagrożone stosunkowo niskimi karami. Tym samym drastyczne podniesienie możliwych do orzeczenia kary grzywny w odniesieniu do wykroczeń przeciwko prawom pracownika, które to wykroczenia, co należy podkreślić, mają w większości charakter blankietowy, stoi w jawnej opozycji do aksjologicznych podstaw różnicowania zasad ponoszenia odpowiedzialności w postępowaniu karnym i wykroczeniowym.

Tym samym dwukrotne podwyższenie wysokości minimalnych i maksymalnych kar grzywny jest *prima facie* nieproporcjonalne i nie uwzględnia realiów funkcjonowania przedsiębiorstw w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych, a w szczególności sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Wysokość możliwej do wymierzenia grzywny nie może pozostawać w oderwaniu od możliwości zarobkowych obywateli Polski, znacznego wzrostu kosztów prowadzenia działalności, w tym wzrostu cen energii, gazu czy paliw.

Na żadnym etapie prac legislacyjnych nie wskazano też jakie funkcje kary i cele (poza odstraszeniem) ma wypełniać tak dotkliwe zaostrzenie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Brak jakiejkolwiek analizy w tym zakresie może skłaniać tylko do jednego wniosku – mianowicie że wprowadzeniem przedmiotowej ustawy pragnie się osiągać wyłącznie cele represyjne i fiskalne, co nie może być uznane za prawidłowe działanie w demokratycznym państwie prawnym.

Przepis art. 2 Konstytucji statuuje podstawową zasadę ustrojową stanowiąc, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi punkt wyjścia do odkodowania z niej kolejnych, szczegółowych zasad konstytucyjnych, na których powinien opierać się porządek prawny. Jedną z takich zasad jest zasada proporcjonalności, która została wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego jako klauzula limitacyjna. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 14/11: „Termin „zasada proporcjonalności” jest używany do określania „zasad moderujących działania władzy publicznej i minimalizujących zakres ingerencji w sferę praw człowieka” (K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669). Takie ujęcie jest nieprzypadkowe – konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wiąże się bowiem przede wszystkim z procesem

formowania się zasady państwa prawa i z realizacją tzw. funkcji ochronnej, określającej relacje państwo – jednostka. Z historycznego punktu widzenia, do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Początkowo, w relacji państwo – jednostka, ów zakaz nadmiernej ingerencji wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z biegiem czasu wypracowano także trzeci wymóg, określany dziś jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, wymagająca „ważenia” dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Z tak rozbudowanej zasady wynikał nakaz rozstrzygania kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki mają pozostać w odpowiedniej proporcji do zakładanych celów. Ten trójstopniowy test proporcjonalności, jako element składowy materialnie pojmowanej zasady państwa prawnego, stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa konstytucyjne jednostki”.

Najważniejsze postulaty konstytuujące tą zasadę zostały sformułowane przez sąd konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r., niemniej nadal zachowują swoją aktualność. W orzeczeniu Trybunału z dnia 26 kwietnia 1995 r. w sprawie o sygn. akt K 11/94 organ ten wywiódł zakaz nadmiernej ingerencji z zasady państwa prawnego, następnie zaś zdeterminował treść tej zasady, formułując pytania charakterystyczne dla testu proporcjonalności. Posługiwanie się owym testem sprowadza się zasadniczo do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Co istotne, negatywna odpowiedź na którekolwiek z przytoczonych powyżej pytań uzasadnia dokonanie przez Trybunał derogacji zaskarżonej regulacji.

Zasada proporcjonalności jest uregulowana także w art. 31 ust. 3 Konstytucji, niemniej, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w kontekście przywoływania wzorca z art. 2 Konstytucji, ma ona w tym kontekście znaczenie szersze, „[...] odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. W takich sytuacjach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (np. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 158)”.

Trybunał podkreślał w swym orzecznictwie, że istota proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji będzie koncentrowała się na aspekcie formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne (zob. wyrok TK z dnia 9 lipca 2012, sygn. akt P 8/10). Zarzut naruszenia proporcjonalności z art. 2 Konstytucji będzie polegał na wykazaniu nierzetelnego intensywnego działania ustawodawcy naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (zob. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). W szczególności za niezgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji może być uznany przepis, który reguluje przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, gdy stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09 oraz w sprawie o sygn. akt P 8/10).

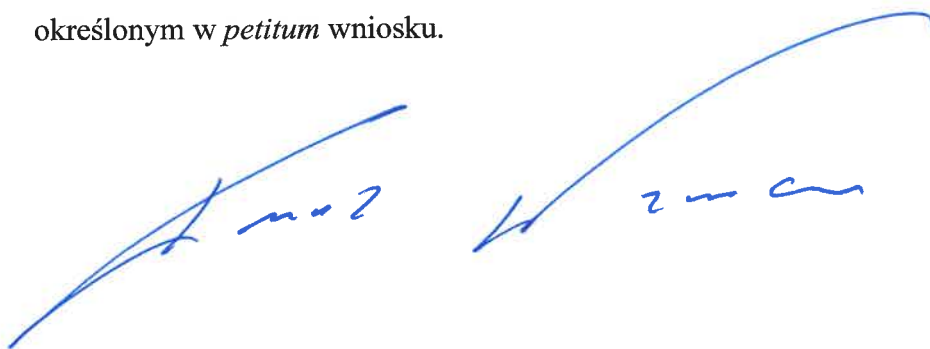
Problematyka stanowienia przez ustawodawcę sankcji za naruszenie prawa przez jego adresatów, a także łączenia różnych typów odpowiedzialności była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału właśnie w kontekście zasady proporcjonalności (zob. m.in. wyrok TK z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt K 45/14 oraz z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P124/15). Jak zauważył Trybunał w judykacie w sprawie o sygn. akt P 124/15: „Z jednej strony, art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Choć wymierzenie sankcji stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę indywidualnego statusu prawnego jednostek, to nie można zapomnieć o tym, że jest ono reakcją na zachowanie naruszające porządek prawny – wbrew powinności wynikającej z art. 83 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26, cz. III, pkt 4). Z kolei na ustawodawcy ciąży obowiązek ustanowienia mechanizmów gwarantujących poszanowanie prawa, których efektywność jest warunkiem *sine qua non* demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z drugiej strony, zasada demokratycznego państwa prawnego wyklucza takie rozwiązania, które pozwalałyby organom władzy publicznej ingerować w sposób arbitralny i nieproporcjonalny w sferę wolności i praw objętych ochroną konstytucyjną. Karanie musi być sprawiedliwe oraz odpowiadać szkodliwości czynu z punktu widzenia indywidualnego i społecznego. Kara niesprawiedliwa lub nadmierna jest niedopuszczalna. W tych ramach, korzystając z ogólnej kompetencji prawodawczej, ustawodawca dobiera sankcje najbardziej adekwatne do charakteru stosunków społecznych i gospodarczych objętych regulacją prawa materialnego. Zasadniczo, każda gałąź prawa powinna mieć instrumenty prawne reagowania na naruszenia nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających z norm należących do danej gałęzi. W doktrynie prawnej wymienia się przede wszystkim sankcje cywilne, karne i administracyjne”.

Jak wskazano już powyżej Trybunał Konstytucyjny dla stwierdzenia, czy zarzut naruszenia proporcjonalności jest uzasadniony, dokonuje oceny całości mechanizmu reakcji państwa na konkretne naruszenie prawa. Aby spełniony był konstytucyjny wymóg proporcjonalności, mechanizm powinien spełniać kumulatywnie następujące warunki: po pierwsze – służyć realizacji właściwych, konstytucyjnie legitymizowanych celów, po drugie – pozostawać w racjonalnym związku z tymi celami, po trzecie – być koniecznym dla realizacji tych celów. Badając zgodność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady proporcjonalności, należałoby zatem ocenić: 1) czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane; 2) czy jest efektywne, mianowicie czy umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów; 3) czy efekty zakwestionowanego uregulowania pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na adresata danej normy prawnej.

Odpowiadając na powyższe pytania należy bez wątpienia uznać, że ustawodawca nie uzasadnił, w jaki sposób tak drastyczne podwyższenie kar grzywny miałyby realizować założenia (cele), które legły u podstaw zmian wprowadzonych zaskarżoną ustawą. Nie wskazał również, w jaki sposób nowe regulacje miałyby się przyczynić do ochrony interesu publicznego i tym samym nie wykazał proporcji pomiędzy potencjalną ochroną tego interesu a ciężarami, czyli w istocie wysokimi karami nakładanymi na obywatela.

Mając na względzie powyższe argumenty należy uznać, że przepisy zaskarżonej ustawy wskazane w pkt II *petitum* wniosku są niezgodne z wywodzoną z art. 2 zasadą proporcjonalności.

Mając na względzie argumenty podniesione w uzasadnieniu wniosku, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych usta w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

Two handwritten signatures in blue ink, one on the left and one on the right, both appearing to be stylized and possibly representing the same person or different individuals.