

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2019 r.

dr hab. Monika Lewandowicz-Machnikowska
prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego
Wydział Prawa i Komunikacji Społecznej
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny
Filia we Wrocławiu

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Łukasza Sztycha

**„Uprawnienia kontrolno-nadzorcze Państwowej Inspekcji Pracy dotyczące
przestrzegania przepisów prawa pracy o wynagrodzeniu za pracę”**

sporządzona dla Rady Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

1. W myśl art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789, zwanej dalej w treści recenzji „ustawą” i mającej zastosowanie w tym postępowaniu na podstawie art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3.07.2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce) przedmiotem recenzji w postępowaniu o nadanie stopnia doktora jest ocena, czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz czy wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

2. Problematyka właściwego ukształtowania regulacji prawnych dotyczących zapewnienia przez państwo ochrony osobom wykonującym pracę poprzez kontrolę i nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy dotyczących wynagrodzenia za pracę ma duże znaczenie dla realizacji podstawowej funkcji prawa pracy jaką jest funkcja ochronna. Zapłata wynagrodzenia za pracę jest, obok zobowiązania do zatrudniania pracownika, podstawowym obowiązkiem pracodawcy wynikającym ze stosunku pracy. Poprzez wypłatę wynagrodzenia realizuje się podstawowy cel jaki ma pracownik nawiązując stosunek pracy to znaczy uzyskanie środków utrzymania dla siebie i rodziny. W konsekwencji zapewnienie

przez państwo poprzez Państwową Inspekcję Pracy przestrzegania przepisów prawa pracy dotyczących wynagrodzenia za pracę jest zadaniem o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania stosunków zatrudnienia i społeczeństwa w ogóle. W recenzowanej pracy mgr Łukasz Sztych opisuje i analizuje uregulowania prawne dotyczące uprawnień kontrolno-nadzorczych PiP i ocenia je pod względem tego, czy umożliwiają realizację podstawowego zadania PIP jakim jest nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy dotyczących wynagrodzenia za pracę. Ustalenia dokonane w pracy mogą stanowić podstawę do wskazania czy ustawodawca właściwie sformułował przepisy regulujące kwestie dotyczące wynagrodzenia za pracę oraz czy instrumenty jakim dysponuje PIP umożliwiają jej doprowadzenie do usunięcia nieprawidłowości związanych z ustaleniem i wypłatą wynagrodzenia za pracę stwierdzonych w ramach kontroli. Mając na uwadze powyższe wysoko oceniam wybór obszaru badawczego i temat rozprawy doktorskiej przedstawionej do recenzji.

3. Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia. W pierwszym rozdziale Doktorant zawarł historię polskiej Państwowej Inspekcji Pracy, z której wynikają pewne współczesne cechy PIP oraz cele jej działania. Ponadto w rozdziale tym opisane zostały regulacje prawne, z których wywodzi się uprawnienia kontrolne i nadzorcze PIP. Autor zwrócił w szczególności uwagę na znaczenie dla analizowanej problematyki takich źródeł jak konwencje MOP, Konstytucja RP, ustawa o PIP i kodeks pracy.

Rozdział drugi dotyczy zagadnień pojęciowych. Doktorant wskazuje co należy rozumieć przez „nadzór” i „kontrolę” oraz jakie znaczenie nadaje ustawodawca tym terminom w ustawie o PIP. Autor analizuje również zakres uprawnień kontrolno-nadzorczych PIP w sferze wynagrodzenia za pracę pod względem podmiotowym i przedmiotowym tj. źródeł prawa pracy kształtujących przedmiot uprawnień kontrolno-nadzorczych PIP.

Trzeci rozdział rozprawy został poświęcony wyjaśnieniu pojęcia wynagrodzenie za pracę i innych świadczeń związanych z pracą jako przedmiotowi kontroli PIP. Autor wskazuje z jakich składników składa się wynagrodzenie za pracę oraz jakie są zasady ich wypłacania jak również jakie reguły obowiązują w zakresie ochrony wynagrodzenia za pracę. W rozdziale tym mgr Łukasz Sztych zajmuje się również omówieniem świadczeń wynikających ze stosunku pracy innych niż wynagrodzenie za pracę oraz możliwością objęcia ich ochroną właściwą dla wynagrodzenia za pracę. Doktorant wskazuje również przepisy prawa pracy dotyczące wynagrodzenia za pracę, których przestrzeganie nie podlega ocenie w toku kontroli przez inspektorów pracy.

Rozdział czwarty dotyczy kwestii proceduralnych związanych z przeprowadzeniem kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę. Doktorant analizuje, czy instrumenty prawne jakimi dysponuje PIP pozwalają jej ustalić, czy podmiot kontrolowany przestrzega przepisów o wynagrodzeniu za pracę. Autor opisuje relacje między postępowaniem kontrolnym, a postępowaniem administracyjnym, jak również samo postępowanie kontrolne i jego etapy, właściwość rzeczową i miejscową organów PIP, reguły rządzące wykonywaniem kontroli, uprawnienia jakie mają inspektorzy w czasie kontroli. Wyjaśnia ponadto specyfikę kontroli odnoszącej się do przedsiębiorców na podstawie przepisów Prawo przedsiębiorców, omawia również prawnokarną ochronę wykonywania kontroli przez PIP.

W rozdziale piątym Autor opisuje środki prawne o charakterze administracyjnoprawnym (nakaz zapłaty, wystąpienie, polecenie, ustne polecenie) i prawnokarnym przysługujące PIP w razie naruszenia przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę. W zakończeniu rozdziału znajdują się również rozważania dotyczące kumulacji środków reakcji prawnej stosowanych przez PIP za naruszenie przepisów dotyczących wynagrodzenia z pracę.

Rozdział szósty dotyczy zagadnienia przymuszania pracodawcy do wykonania środków prawnych zastosowanych przez PIP, to znaczy możliwości egzekwowania wykonania nakazu płatniczego oraz wpływu inspekcji na wykonanie wystąpień i poleceń.

W zakończeniu zawarte są uwagi podsumowujące dokonane w pracy ustalenia w kontekście głównej tezy dysertacji.

Układ rozprawy uważam za dobry. Umożliwia on Doktorantowi przejrzyste przedstawienie badanej problematyki, a także sformułowanie i uzasadnienie wniosków. Zakres rozprawy uważam, co do zasady, za przemyślany, choć umieszczenie w pracy niektórych zagadnień nie było konieczne. Na przykład Autor stwierdza, że zagadnienie identyfikacji pracodawcy w przypadku jednostek Skarbu Państwa uzupełnić trzeba o uwagę, że przymiotu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. nie posiadają podmioty zatrudniające funkcjonariuszy w ramach stosunków administracyjnoprawnych (tzw. służby mundurowe)". Rozważanie dotyczące kwestii identyfikacji pracodawcy wydają się w tym zakresie bezprzedmiotowe ponieważ w tzw. służbach mundurowych nie mamy do czynienia w ogóle ze stosunkami pracy, lecz niepracowniczymi stosunkami służbowymi (zob. T. Kuczyński (w:) Prawo pracy. Zarys wykładu, H. Szurgacz (red.) Warszawa 2016, s. 373).

Część zawartych w pracy rozważań zawiera informacje podstawowe i dotyczy kwestii nie wymagających szerokiego omówienia, np. Autor omawia kodeks pracy jako źródło (s. 68), z kolei wspomina zaledwie kwestie uprawnienia do dokonywania czynności z zakresu

prawa pracy (na s.63) , która mogłaby zostać szerzej omówiona ze względu na temat pracy, w szczególności odpowiedzialność za naruszenie przepisów o wynagrodzeniu.

Rozdział trzeci dysertacji dotyczący wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą jako przedmiotu kontroli PiP ma charakter w dużej części opisowy, ale zawarte tu rozważania są niezbędne ze względu na tematykę poruszaną w dysertacji. W rozdziale tym zawarte są rozważania dotyczące składników wynagrodzenia, które można było wzbogacić uwzględniając np. rzadsze elementy wynagrodzenia jakimi są np. tantiemy, czy dodatkowe wynagrodzenia o charakterze kapitałowym przyznawane pracownikom. W związku z powyższym, moim zdaniem, druga część pracy od rozdziału czwartego, jest zdecydowanie bardziej twórcza i w związku z tym interesująca niż jej pierwsza część.

Niektóre poruszone w pracy wątki wymagałyby moim zdaniem pogłębienia, np. zagadnienie szczegółowości regulaminu wynagradzania (s. 102). Można zastanawiać się czy jeśli są ustalone bardzo szerokie przedziały wynagrodzenia dla konkretnego stanowiska to, nie należy jednak, aby uniknąć zarzutu arbitralności i nierównego traktowania, w regulaminie wskazać od czego zależy przyznanie pracownikowi określonej stawki.

Doktorant, co do zasady, rzetelnie przedstawia stanowisko sądów w poruszanych sprawach, ale nie zawsze prezentuje własne stanowisko. Dotyczy to np. korzystania przez pracodawcę z zarzutu na nadużycia prawa (8 k.p.) w sytuacji, gdy pracownik, który w sposób nieważny zrzekł się prawa do nagrody, wystąpił następnie roszczeniem o jej zapłatę (s.116).

W mojej ocenie Autor przedstawia w sposób uporządkowany wszystkie istotne kwestie, nie pomija również zagadnień mniej eksponowanych, np. ochrony tzw. informatorów (s. 173), czy ochrony danych osobowych osób uczestniczących w postępowaniu kontrolnym (s. 175). W sposób klarowny przedstawia również, trudne zagadnienia ważne dla praktyki takie jak relacja przepisów ustawy o PIP do Prawa przedsiębiorców (s. 191),

4. Zastosowana w pracy metoda badawcza nie budzi zastrzeżeń. Autor analizuje treści przepisów ustaw, wypowiedzi doktryny i orzecznictwa oraz formułuje na tej podstawie własne poglądy na temat prezentowanych problemów. Ze względu na temat pracy metoda dogmatyczno-prawna jest odpowiednia do rozwiązania wybranego zagadnienia badawczego. Warta podkreślenia jest wspomniana wcześniej bardzo dobra znajomość prawa pracy, ale również postępowania administracyjnego, czy prawa karnego, a także swoboda poruszania się Autora w tych obszarach, co świadczy, moim zdaniem, o dobrym przygotowaniu Doktoranta do pracy naukowej.

Pod względem merytorycznym rozprawa jest bardzo dobra. Na wysoką ocenę zasługują przede wszystkim wnikliwie prowadzone analizy merytoryczne odnoszące się do istotnych ze względu na temat pracy zagadnień. Autor przedstawia ciekawe rozważania związane z charakterem paktów socjalnych dotyczące tego jakie konsekwencje dla ochrony pracowników ma określenie charakteru tzw. paktu socjalnego. Słusznie Doktorant wskazuje, że traktowanie go jako czynności z zakresu prawa cywilnego uniemożliwia PIP ocenę zachowań pracodawcy pod kątem przestrzegania zawartych w nim postanowień albowiem jej uprawnienia dotyczyć mogą tylko przepisów prawa pracy (s. 77). Mgr Łukasz Sztych przekonująco polemizuje w rozprawie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie poddając je krytycznej analizie (np. s.141), przedstawia również uwagi dotyczące przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań i propozycje potencjalnych zmian legislacyjnych dotyczących np. konieczności przesądzenia, które ze świadczeń pozawynagrodzeniowych korzystają z ochrony przed potrąceniami (s.143). Wysoko oceniam to, że Doktorant w sposób jasny przedstawia i przekonująco argumentuje swoje stanowisko (np. s. 150).

Dużą wartością pracy jej interdyscyplinarność. Analiza zagadnień poruszanych w pracy mogła być przeprowadzona w sposób rzetelny i pogłębiony, ponieważ Autor wykazał się nie tylko znajomością krajowego prawa pracy, ale również międzynarodowego prawa pracy, w szczególności Konwencji MOP (np. s. 157), ale co więcej procedury administracyjnej (np. s. 144 i nast.) oraz prawa karnego (s. 192 i nast, 236 i nast.).

Ciekawym zabiegiem jest przedstawienie w pracy informacji statystycznych, które pozwalają ocenić praktyczne znaczenie omawianych zagadnień (np. s. 158, s. 201, s. 217, s. 254-255, s. 283 i nast., s.289, s. 293). Wysoko ocenić należy również to, że Autor potrafi przedstawić omawiane zagadnienia od strony teoretycznej, ale również wskazać ich konsekwencje praktyczne.

Analizy Autora dotyczące zasadniczego obszaru badawczego są wnikliwe. Problemem badawczym analizowanym w pracy było to, czy w ogóle i na ile instrumenty prawne przyznane PIP umożliwiają jej realizację podstawowego zadania, którym jest usunięcie stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości w obszarze wynagrodzenia za pracę. Autor przedstawił przekonującą analizę, z której wynika, że po pierwsze nie wszystkie aspekty dotyczące wynagrodzeń pracowniczych podlegają kompetencjom kontrolnym PIP, to znaczy PIP nie ma uprawnień do badania, czy przy ustaleniu wysokości wynagrodzenia za pracę pracodawca przestrzegała kryteriów określonych w art. 78 § 1 k.p., co należy generalnie ocenić pozytywnie. Słusznie Doktorant uznaje, że wadą obowiązujących przepisów jest brak

legalnej definicji wynagrodzenia za pracę, ponieważ uniemożliwia to precyzyjne ustalenie jakie świadczenia stanowią wynagrodzenie za pracę i w konsekwencji zakresu ich ochrony. Z punktu widzenia poruszanych zagadnień ciekawe byłoby natomiast poruszenie kwestii kwalifikacji posiadanych przez osoby wykonujące funkcje kontrolne. Autor stwierdza bowiem, że inspektor, który nie posiada prawniczego doświadczenia musi często dokonywać ocen trudnych i rodzących kontrowersje zagadnień prawnych (s. 218). W tym kontekście może zastanawiać fakt, że ustawa o PIP nie wymaga od pracownika inspekcji wykonującego lub nadzorującego czynności kontrolne wykształcenia prawniczego, a jedynie aby posiadał tytuł magistra lub równorzędny i niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania PIP oraz złożył, z wynikiem pozytywnym, państwowy egzamin przed komisją powołaną przez Głównego Inspektora Pracy.

W mojej ocenie słuszne jest stwierdzenie, że choć ustawodawca przyznał inspektorom pracy szereg uprawnień do kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, to istnieją bariery i ograniczenia, które niepotrzebnie utrudniają wszczęcie i prowadzenie postępowania kontrolnego oraz ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę. Do takich rozwiązań należy obowiązek posiadania upoważnienia do kontroli, gdy ma być ona prowadzona u przedsiębiorcy. Podzielam stanowisko Autora, że do kontroli prowadzonej przez PiP nie powinno się stosować ograniczeń wynikających ze stosowania ustawy z dnia 6 marca 2018 Prawo przedsiębiorców i powinno to jasno wynikać z postanowień ustawy. Zdaje sobie sprawę, że właśnie kontrola PiP może być z punktu widzenia pracodawcy uznawana za szczególnie uciążliwą jednak charakter dóbr, do których odnoszą się kontrole PIP, zwłaszcza biorąc pod uwagę alimentacyjny charakter wynagrodzenia za pracę powoduje, że zapewnienie np. prawidłowej wypłaty wynagrodzenia pracownikowi, powinno mieć pierwszeństwo przed interesem pracodawcy.

Rację ma Autor wskazując, że wadą przepisów o kontroli jest brak możliwości kontroli podmiotu, który utracił status pracodawcy. Przekonujące są krytyczne uwagi Doktoranta dotyczące realnej możliwości realizacji prawnokarnej ochrony wykonywania przez inspektora procedury kontrolnej. Autor wskazuje szereg mankamentów regulacji prawnej, które utrudniają, a niekiedy uniemożliwiają w praktyce inspektorowi skuteczne usuwanie naruszeń przepisów prawa pracy dotyczących wynagrodzenia. Z jednej strony bowiem zapisano szereg środków prawnych przysługujących w razie naruszenia przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę, ale niewiele instrumentów prawnych umożliwiających ich egzekwowanie od pracodawcy. Oprócz zapewnienia egzekwowania nakazu płatniczego

ustawodawca nie zapewnił bowiem egzekwowania pozostałych, zwłaszcza niewładczych środków pokontrolnych. Interującym zagadnienie, które nie zostało zbadane jest to dlaczego pomimo tego pracodawcy realizują znaczny odsetek skierowanych do nich wystąpień i poleceń wypłacając na ich podstawie znaczne kwoty. Wymagałoby to jednak przeprowadzenie dodatkowych badań.

W mojej ocenie mgr Łukasz Sztych w przedstawionej pracy wykazał w sposób przekonujący, że rozwiązania prawne wprowadzone przez ustawodawcę zawierają szereg wad, które utrudniają ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy o wynagrodzeniu za pracę oraz wyegzekwowanie od pracodawcy, aby usunął stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości.

Podsumowując, Doktorant zajmuje stanowisko w większości spornych zagadnień, a prezentowane poglądy są uargumentowane i mieszczą się w granicach swobody dyskusji naukowej. Dlatego prezentowane wyżej zastrzeżenia co do niektórych wątków pracy mają charakter raczej polemiczny niż krytyczny.

Mgr Łukasz Sztych wykazał się co do zasady dobrą znajomością literatury i poprawnie wskazuje źródła, z których korzystał. W przypadku niektórych zagadnień można było poszerzyć jej zakres, np. opisując zagadnienie ochrony pracy w Konstytucji RP sięgnąć również do monografii A. Krzywonia, *Konstytucyjna ochrona pracy i prawa pracowniczych*, Warszawa 2017 r.

Bardzo wysoko oceniam to, że Autor posługuje się dobrym i zrozumiałym językiem prawniczym. Redakcja rozprawy jest staranna, występują w niej rzadkie drobne uchybienia (np. s. 18 zdanie drugie „Organizowanie inspekcji pracy rozpoczęto jeszcze przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości, a jej załącznikiem był Warszawski Inspektorat Fabryczny jaki w sierpniu 2015 r. niezwłocznie po opuszczeniu Warszawy przez Rosjan, powołany została przez Komitet Obywatelski.”). Moim zdaniem można się jednak zastanowić na tym, czy części bardzo obszernych przypisów, nie należy przenieść do treści pracy.

5. Konkluzja. Wskazane powyżej usterki pracy oraz zasygnalizowane wątpliwości co do poprawności zawartych w niej niektórych twierdzeń nie przekreślają wartości pracy jako całościowego interdyscyplinarnego opracowania problematyki uprawnień kontrolno-nadzorczych Państwowej Inspekcji Pracy dotyczących przestrzegania przepisów prawa pracy o wynagrodzeniu za pracę. Dlatego uważam, że rozprawa doktorska mgr Łukasza Sztycha stanowi oryginalne rozwiązanie wybranego problemu badawczego, wykazuje wiedzę

Doktoranta, w dziedzinie prawa pracy oraz Jego umiejętność prowadzenia pracy naukowej. Tym samym rozprawa ta spełnia warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, może więc zostać przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony.

dr hab. M. Lewandowicz-Machnikowska, prof. Uniwersytetu SWPS

