

Dr Anna Reda-Ciszewska

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Wydział Prawa i Administracji

 <https://orcid.org/0000-0001-8727-2399>

[a.reda@uksw.edu.pl](mailto:a.reda@uksw.edu.pl)

## Konsekwencje i ocena nowelizacji Ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych

### Consequences and assessment of the amendment to the Act on the Employment of Temporary Agency Workers

#### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza unormowania w zakresie pracy tymczasowej. W 2003 r. uchwalono Ustawę o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, która w zakresie ich ochrony okazała się nieskuteczna. W praktyce pojawiły się wątpliwości dotyczące stosowania maksymalnego okresu pracy tymczasowej czy też kierowania do pracy tymczasowej na podstawie umowy cywilnoprawnej. W 2017 r. znowelizowano przepisy Ustawy o pracy tymczasowej, a ich celem było właśnie usunięcie mankamentów ustawy. Autorka ocenia rozwiązania wprowadzone nowelizacją, wskazując na ich możliwe konsekwencje.

**Słowa kluczowe:** praca tymczasowa, pracownik tymczasowy, agencja pracy tymczasowej

#### Summary

The subject of the article is the analysis of the regulations in the field of temporary agency work. Introduction of the Act on the Employment of Temporary Agency Workers in 2003 showed that the law was ineffective in terms of protecting the temporary worker. In practice, doubts have arisen regarding the application of the maximum period of temporary agency work or assignment to temporary work on the basis of a civil law contract. In 2017, the provisions of the Temporary Agency Employment Act were amended and their aim was to remove the shortcomings of the Act. The author evaluates the solutions introduced by the amendment.

**Keywords:** temporary agency work, temporary worker, temporary work agency

#### Uwagi wprowadzające

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 962; dalej: Ustawa nowelizacyjna lub nowelizacja z 2017 r.) została znowelizowana Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1563; dalej: uzpt). Z uzasadnienia do projektu nowelizacji można dowiedzieć się, że wzrost zainteresowania pracą tymczasową ze strony pracodawców jest połączony z „nadużywaniem tej formy zatrudnienia

oraz nieprzestrzeganiem praw pracowników tymczasowych”. Głównym celem projektowanych zmian było podniesienie standardów pracy tymczasowej, warunków zatrudnienia pracowników tymczasowych i bezpieczeństwa prawnego pracodawców użytkowników korzystających z usług agencji pracy tymczasowej (Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy 1274, VIII kadencja).

Ustawa nowelizacyjna wprowadziła wiele istotnych zmian w uzpt i miała charakter kompleksowy. Mimo tego, że uzpt przewidywała odpowiednie regulacje, ich skuteczność przed nowelizacją była ograniczona. Nowelizacja miała na celu poprawę skuteczności regulacji prawnej pracy tymczasowej. Do najistotniejszych zmian w ustawie, w mojej ocenie, należy zaliczyć nowe unormowanie w zakresie maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej (art. 20 uzpt), stosowanie umów cywilnoprawnych jako podstawy zatrudniania za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej (art. 25a i 25b uzpt) czy też wprowadzenie ochrony pracownicy tymczasowej w ciąży (art. 13 ust. 3 i 3a uzpt). Przedmiotem tego opracowania nie będzie omówienie wszystkich zmian wprowadzonych do uzpt w wyniku nowelizacji z 2017 r., a podjęte zostaną wątki moim zdaniem najistotniejsze z punktu widzenia jej konsekwencji i oceny.

Od czasu nowelizacji z 2017 r. upłynęło już kilka lat, zatem możliwe będzie określenie pierwszych jej konsekwencji. Niestety z powodu epidemii koronawirusa w marcu 2020 r. ocena unormowania pracy tymczasowej może być utrudniona z uwagi na kryzys ekonomiczny spowodowany kolejnymi lockdownami, w czasie których ograniczano działalność gospodarczą, a zainteresowanie pracą tymczasową malało. Można jednak spróbować ocenić efekty nowelizacji Ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych z 2017 r. i wyciągnąć pewne kierunkowe wnioski, zwłaszcza na podstawie dostępnych sprawozdań Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP) (Sprawozdanie PIP 2020<sup>1</sup>) oraz informacji składanych przez agencje zatrudnienia (Informacja o działalności agencji zatrudnienia 2020<sup>2</sup>).

## **Model pracy tymczasowej w Polsce**

Ustawa nowelizacyjna z 2017 r. nie zmieniła dotychczas przyjętego przez ustawodawcę modelu pracy tymczasowej. Ustawodawca postanowił włączyć zatrudnienie tymczasowe do prawa pracy, a więc zagwarantował pracownikom tymczasowym pewien poziom ochrony. Gwarancje te wynikają przede wszystkim

---

<sup>1</sup> Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w roku 2019, Warszawa 2020, dostępne na stronie: <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/119986,sprawozdanie-glownego-inspektora-pracy-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2019.html> [dostęp 16.04.2021].

<sup>2</sup> Informacja o działalności agencji zatrudnienia w roku 2019 r., Warszawa 2020, dostępne na stronie: <https://wuplodz.praca.gov.pl/-/11083635-sprawozdanie-z-dzialalnosci-agencji-zatrudnienia-za-rok-2019> [dostęp 16.04.2021].

z prawa unijnego. Wzorem dla uzpt był projekt Dyrektywy, który jednak ostatecznie nie stał się dyrektywą. Dyrektywę dotyczącą pracy tymczasowej przyjęto dopiero w 2008 r. (Dyrektywa 2008/104/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej, Dz.U. UE. L 2008.327.9). W tamtym czasie ustawodawca polski postanowił wprowadzić unormowanie w tym zakresie, nawet przed przyjęciem unormowania unijnego.

Państwa wprowadzające uregulowania prawne dotyczące pracy tymczasowej mogą przyjąć własny model zatrudnienia tymczasowego. Polski model zaliczany jest do szczegółowych i restrykcyjnych, w przeciwieństwie do modelu liberalnego obowiązującego w Wielkiej Brytanii czy Irlandii (De Graaf-Zijl, Berkhout 2007, 5). Kształt poszczególnych krajowych unormowań w tym przedmiocie jest zróżnicowany. W prawie państw członkowskich UE wskazuje się kilka modeli regulacji pracy tymczasowej (zob. Makowski 2003, 25). Istotne zróżnicowanie unormowania pracy tymczasowej w poszczególnych państwach UE zostało oficjalnie wskazane jako przyczyna wstrzymania prac nad wprowadzeniem ówczesnego unijnego uregulowania w tym zakresie (zob. Korzyński 2005).

Na model, który przyjmuje polski ustawodawca, składają się różne elementy, m.in. pozytywne przesłanki świadczenia pracy tymczasowej (zob. art. 2 pkt 3 uzpt), negatywne przesłanki świadczenia pracy tymczasowej (zob. art. 8 uzpt) oraz określenie maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej (art. 20 uzpt). Z tych przepisów wynika, że założeniem ustawodawcy nie jest nadanie pracy tymczasowej charakteru stałego i bezterminowego. Na niestały i terminowy charakter takiego zatrudnienia wskazuje także rodzaj umowy o pracę przyjęty w art. 7 uzpt, stanowiący podstawę zatrudnienia pracownika tymczasowego.

Pierwotnie jako podstawa zatrudnienia takiego pracownika były przewidziane dwie z umów: umowa o pracę na czas określony oraz umowa o pracę na czas wykonania określonej pracy, która została jednak usunięta przez ustawodawcę z katalogu umów o pracę (zob. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1220). Polski ustawodawca wybrał zatrudnienie pracownika tymczasowego tylko na czas określony. Ustawowe ograniczenie co do rodzaju zawieranej umowy o pracę, a także wyznaczenie maksymalnego czasu jej trwania stanowi ingerencję w swobodę kontraktową stron stosunku pracy, która ma na celu wzmocnienie ochrony słabszej strony stosunku pracy (Paluszkiewicz 2015, 574). Zatrudnienie tymczasowe może funkcjonować także w ramach tzw. zatrudnienia hybrydowego, tj. na podstawie umowy o pracę na czas określony oraz umów na czas nieokreślony. Jest to więc model zatrudnienia (*hybrid model*), który polega najpierw na zatrudnieniu na czas określony, a następnie na czas nieokreślony (Countouris i in. 2016, 39).

Zarówno polskie, jak i unijne unormowania w zakresie pracy tymczasowej zakładają, że praca tymczasowa powinna być formą zatrudnienia przejściowego, która prowadzi do zatrudnienia stałego. Z raportów składanych przez agencje zatrudnienia wynika, że praca tymczasowa to najczęściej praca prosta, doraźna,

dorywcza, nieskomplikowana i świadczona przez krótki okres<sup>3</sup>. Wykonywanie pracy w charakterze pracownika tymczasowego powinno prowadzić do znalezienia stałego zatrudnienia na odpowiednio dobrych warunkach. Praca tymczasowa ma być pomysłem na wyjście osób nieaktywnych zawodowo z okresu bierności i doprowadzenie ich do znalezienia stałego zatrudnienia, już bez pośrednictwa agencji. Agencja pracy tymczasowej ma zatem działać na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy.

## Definicja pracy tymczasowej

Przed wszystkim należy zacząć od tego, że nie każda praca może być wykonywana w ramach pracy tymczasowej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 3 uzpt praca tymczasowa to wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie, zadań: a) o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub b) których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub c) których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, przepis ten ogranicza przypadki dopuszczalnego zatrudnienia tymczasowego, a poprzez ograniczenie jego zakresu promuje zatrudnienie standardowe (Sobczyk 2005b, 304). Katalog zadań został ograniczony jedynie do trzech przypadków. Pracownik tymczasowy nie może świadczyć na rzecz pracodawcy użytkownika pracy każdego rodzaju, a jedynie pracę określonego rodzaju, wskazaną w ustawie (Makowski 2003).

Trzeba przyjąć, że powyższe wyliczenie rodzajów prac ma charakter zamknięty, toteż wykonywanie pracy tymczasowej w innych sytuacjach na rzecz pracodawcy użytkownika będzie niedopuszczalne, przy czym dodatkowym problemem jest to, że katalog ten został określony w bardzo ogólny sposób, a ustawodawca nie przewidział w sposób wyraźny sankcji za odstępianie od jego zakresu. W konsekwencji tak sformułowana definicja pracy tymczasowej jest nieskuteczna i nie gwarantuje pracownikowi tymczasowemu odpowiedniej ochrony. Na marginesie należy zauważyć, iż ustawodawca polski nie ogranicza sektorów, w których dopuszczalne będzie korzystanie z pracowników tymczasowych (zob. art. 8 pkt 1 uzpt).

Niestety Ustawa nowelizacyjna z 2017 r. nie wprowadziła odpowiedzialności za wykroczenie w razie odstępiania od przesłanek pracy tymczasowej z art. 2 pkt 3 uzpt. Obecnie obowiązujący art. 25a ustawy nie odsyła do definicji pracy

---

<sup>3</sup> Z informacji na temat działalności agencji zatrudnienia za 2019 r. wynika, że aż 58% osób zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej legitymuje się łącznym okresem zatrudnienia nieprzekraczającym 3 miesięcy.

tymczasowej (art. 2 pkt 3 uzpt). Trzymając się wykładni literalnej, należałoby dojść do wniosku, że osoby zatrudnione przez agencje pracy tymczasowej nie mogą być kierowane do prac innych niż zdefiniowane w art. 2 pkt 3. Mimo braku tego odesłania w art. 25a do art. 2 pkt 3 uzpt, do osób kierowanych do pracy tymczasowej należy jednak stosować definicję zawartą w przytoczonym artykule.

Nie zdecydowano się na wprowadzanie mechanizmu przekształcenia umowy o pracę tymczasową w umowę o pracę bezpośrednio łączącą byłego pracownika tymczasowego i byłego pracodawcę użytkownika (zob. Sprawozdanie PIP 2020, 146), ale należy zauważyć, że projektowano już rozwiązania w tym zakresie. W projekcie Komisji Kodyfikacyjnej z 2007 r. przyjęto w art. 412 § 2 Kodeksu pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.; dalej: kp), iż w razie przekroczenia maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej uważa się, że między pracownikiem a dotychczasowym pracodawcą użytkownikiem została zawarta umowa o pracę na czas nieokreślony<sup>4</sup>.

## **Maksymalny okres świadczenia pracy tymczasowej**

W wyniku nowelizacji z 2017 r. rozbudowano art. 20 uzpt, obejmując jego uregulowaniem wyraźnie pracodawcę użytkownika. Zastosowanie tego artykułu zostało rozciągnięte również na osoby zatrudnione za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Maksymalny okres świadczenia pracy tymczasowej wynosi, co do zasady, łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy, a wyjątkowo, w razie zastępstwa pracownika pracodawcy użytkownika przez pracownika tymczasowego – 36 miesięcy.

Celem powyższej regulacji jest promowanie zatrudnienia stałego oraz dążenie do znalezienia przez pracownika tymczasowego takiego zatrudnienia po okresie świadczenia pracy tymczasowej. Przed nowelizacją z 2017 r. przepis budził wątpliwości, ponieważ nie wyłączał dopuszczalności kierowania tego samego pracownika tymczasowego do tego samego pracodawcy użytkownika przez różne agencje, a nawet konsekwencji skierowania pracownika tymczasowego do pracy na okres dłuższy niż przewidziany w ustawie (Makowski 2006, 100; Sobczyk 2011, 157). W uzasadnieniu projektu można także przeczytać, że ustawodawcy znane są praktyki polegające na tworzeniu przez jeden podmiot założycielski kilku agencji pracy tymczasowej jedynie w celu kierowania tego samego pracownika tymczasowego, przez różne agencje, do tego samego pracodawcy użytkownika (zob. uzasadnienie do projektu).

---

<sup>4</sup> Zob. Komisja Kodyfikacyjna, Kodeks pracy, kwiecień 2007 r., <https://archiwum.mriips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> [dostęp 16.04.2022].

Ustawa nie przewidywała wcześniej konsekwencji naruszenia tej regulacji. Obecnie agencja ponosi odpowiedzialność karną za skierowanie pracownika tymczasowego do pracodawcy użytkownika, jeżeli przekracza okresy maksymalne (art. 27a uzpt), a pracodawca użytkownik, jeżeli korzysta z pracy pracownika tymczasowego po przekroczeniu okresów maksymalnych (art. 27b uzpt). Ustawa nowelizacyjna nie wprowadziła jednak kar za przekroczenie maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej w postaci przekształcenia się umowy o pracę tymczasową w umowę o pracę, ale zawartą między byłym pracownikiem a byłym pracodawcą użytkownikiem.

W tej ostatniej kwestii warto prześledzić orzecznictwo Sądu Najwyższego (dalej: SN). W jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących tej kwestii SN uznał art. 20 uzpt jedynie za normę techniczną (zob. wyrok SN z 1 kwietnia 2015 r., I PK 203/14, OSNP 2017/2, poz. 15), która nie mogła prowadzić do przekształcenia umowy o pracę tymczasową w umowę o pracę na podstawie kp. W uzasadnieniu do wyroku można przeczytać, że charakter i istota pracy tymczasowej sprzeciwiają się możliwości uznania, że przekroczenie dopuszczalnych limitów zatrudnienia tymczasowego wyłącznie z inicjatywy agencji (bez wiedzy pracodawcy użytkownika) mogłoby uzasadniać roszczenie pracownika o ustalenie nawiązania stosunku pracy z tą agencją na warunkach określonych przepisami kp.

O ile w przywołanym orzeczeniu SN podchodził sceptycznie do tej kwestii, o tyle w kolejnym uznał, że korzystanie przez pracodawcę użytkownika z pracowników tymczasowych w razie niespełnienia warunków z art. 2 pkt 3 uzpt lub przekroczenia limitów czasowych z art. 20 uzpt może prowadzić do nawiązania stosunku pracy między pracodawcą użytkownikiem a pracownikiem tymczasowym na warunkach określonych w kp (por. wyrok SN z 19 marca 2019 r., III UK 84/18, OSNP 2019/11/138). Należy zauważyć, że SN w uzasadnieniu do komentowanego orzeczenia przyjmuje, iż w przypadku przekroczenia limitów zatrudnienia tymczasowego pracodawca użytkownik staje się pracodawcą kodeksowym na podstawie art. 22 § 1 kp. Stwierdza, że stosunek pracy z pracownikiem tymczasowym może zostać zawarty konkludentnie przez dopuszczenie do wykonywania pracy. W uzasadnieniu wyroku z 2019 r. SN wskazuje właśnie ten kierunek, uznając, iż ewentualne ustalenie istnienia stosunku pracy powinno nastąpić w relacji do pracodawcy użytkownika.

W mojej ocenie konsekwencją naruszenia przepisów uzpt powinno być przekształcenie umowy o pracę tymczasową, ponieważ w razie odstąpienia od modelu pracy tymczasowej określonego w ustawie nie będziemy mieć już do czynienia z zatrudnieniem tymczasowym na podstawie ustawy, ale ze stosunkiem pracy nawiązanym na podstawie kp. Można zatem dojść do wniosku, iż w orzecznictwie SN wskazuje się odpowiednie rozwiązanie, zanim zdążył uczynić to ustawodawca. Należy również zauważyć, że ze sprawozdania PIP wynika, że w 2019 r. zaobserwowano pozytywną tendencję zatrudniania pracowników tymczasowych o wymaganych umiejętnościach u dotychczasowych pracodawców użytkowników.

Oznaczałoby to, że doszło do wyeliminowania największej patologii zatrudnienia tymczasowego, sprzecznego z ideą pracy tymczasowej, polegającej na wieloletnim wykonywaniu pracy u danego pracodawcy użytkownika przez pracowników tymczasowych lub osoby, którym pracę powierzano na podstawie umów cywilnoprawnych (zob. Sprawozdanie PIP 2020, 166).

## **Praca tymczasowa na podstawie umowy cywilnoprawnej**

Ustawa nowelizacyjna objęła regulacją ochronną także osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych (Makowski 2006, 96). Zatrudnienie na podstawie umowy prawa cywilnego w miejsce umów o pracę stanowi problem obszerniejszy i nie dotyczy jedynie zatrudnienia za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Jednak wysoki odsetek osób zatrudnianych na podstawie umów cywilnoprawnych za pośrednictwem takiej agencji jest zauważany już od wejścia w życie ustawy<sup>5</sup>.

W ramach nawiązania do uchylonego w nowelizacji z 2017 r. art. 26 ust. 2 uzpt należy przypomnieć, że przepis po wejściu w życie wywoływał wiele wątpliwości. Zastanawiano się nawet nad kwestią dopuszczalności zastosowania art. 22 § 1 kp do zatrudnienia tymczasowego. W dniu 12 grudnia 2011 r. zapadła Uchwała SN dotycząca pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych (por. wyrok SN z dnia 12 grudnia 2011 r., I UZP 6/11, OSNP 2012/9–10, poz. 122), w której stwierdzono, że zastosowanie przepisu art. 22 § 1<sup>1</sup> kp nie jest wyłączone do zatrudnienia osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy. Również w literaturze zauważa się, że niedopuszczalna jest praktyka stosowania umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy warunki pracy są charakterystyczne dla stosunku pracy również w ramach zatrudnienia tymczasowego (zob. szerzej Reda 2012, 33).

Konsekwencją nadużywania umów prawa cywilnego przez agencje zatrudnienia było wprowadzenie przez ustawodawcę, za pośrednictwem nowelizacji z kwietnia 2017 r., nowych przepisów (art. 25a i 25b) i uchylenie jednocześnie rozdziału III pt. „Kierowanie do pracy tymczasowej osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej”. Uchylony rozdział, a przede wszystkim przepis art. 26 ust. 2 uzpt stanowił, że do osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego zastosowanie miały następujące przepisy uzpt: art. 8 (prace wyłączone z zakresu pojęcia pracy tymczasowej), art. 9 ust. 1 (uzgodnienia dotyczące pracy tymczasowej między agencją a pracodawcą

---

<sup>5</sup> W 2010 r. umowy o pracę na czas określony i umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy stanowiły ok. 45% wszystkich osób świadczących pracę tymczasową. W 2009 r. liczba ta stanowiła 42% ogółu pracowników tymczasowych (Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Agencje zatrudnienia 2010 r., Warszawa 2011, 19).

użytkownikiem) i art. 23 (obowiązki informacyjne pracodawcy użytkownika względem organizacji związkowych oraz osoby zatrudnionej na temat wolnych miejsc pracy). Zakres tego odesłania został w art. 25a poszerzony o art. 12, art. 20 ust. 1, 3, 5 i 6. W ten sposób ustawodawca rozszerzył ochronę względem osób zatrudnianych na podstawie umów cywilnoprawnych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Osoby zatrudniane w takiej formie objęto także zakazem wprowadzania warunku niezatrudnienia przez pracodawcę użytkownika takiej osoby po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej (art. 12 uzpt) oraz maksymalnym okresem świadczenia pracy tymczasowej (art. 20 uzpt).

Agencje pracy tymczasowej zatrudniają na podstawie umów o pracę lub umów prawa cywilnego, kierując pracownikami i osoby niebędące pracownikami do pracodawców użytkowników (art. 7 uzpt). Ustawa wskazuje alternatywną formę zatrudnienia wobec zatrudnienia pracowniczego. Z informacji Ministerstwa za 2019 r. wynika, że spośród wszystkich pracowników tymczasowych 311 473 osoby zostały zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony, co stanowi ok. 44% wszystkich pracowników tymczasowych. Natomiast udział osób kierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego w ogólnej liczbie pracowników tymczasowych wynosi 56% (Informacja Ministerstwa 2020 r., 28). Należy również zauważyć, że rok 2019 był okresem, w którym liczba osób zatrudnianych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej zmalała. Warto jednak tu wspomnieć, że skutkiem nowelizacji może być zjawisko zastępowania pracy tymczasowej usługą outsourcingu, zarówno przez podmioty niebędące formalnie agencjami zatrudnienia, jak też przez legalnie działające agencje (Sprawozdanie PIP 2020, 145). Po nowelizacji nadal umowy prawa cywilnego przeważają jako podstawa zatrudnienia za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, co należy uznać za zjawisko niepokojące.

Należałoby rozważyć rozszerzenie odpowiedzialności z tytułu wykroczenia obejmującego stosowanie umów cywilnoprawnych w warunkach istnienia stosunku pracy także na pracodawców użytkowników. Ustawa nowelizacyjna wprowadziła nowe art. 27a i 27b, w których określona została odpowiedzialność za wykroczenia zarówno agencji pracy tymczasowej, jak i pracodawcy użytkownika. Odpowiedzialność za dane wykroczenie ponosi podmiot, w stosunku do którego ustalono winę (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, 19; Reda-Ciszewska, Rycak 2017). Wśród penalizowanych czynów nie ujęto jednak odpowiedzialności pracodawcy użytkownika w razie stosowania umowy prawa cywilnego w miejsce umowy o pracę przez agencję zatrudnienia.



## Praca tymczasowa a outsourcing

Wprowadzenie skuteczniejszej regulacji prawnej może świadczyć o nasileniu się praktyki kierowania do pracy na rzecz innego podmiotu, ale bez udziału agencji pracy tymczasowej, w ramach tzw. outsourcingu. Państwowa Inspekcja Pracy w sprawozdaniu za rok 2019 r. podnosi, że po nowelizacji z 2017 r. usługi agencji pracy tymczasowej zastępowane są zarówno przez usługi podmiotów niebędących formalnie agencjami zatrudnienia, jak i przez legalnie działające agencje zatrudnienia, ale w ramach usługi outsourcingu, poza uzpt (Sprawozdanie PIP 2020, 151). Trend ten należy uznać za niepokojący.

Outsourcing to sposób prowadzenia działalności, którego istotą jest wykorzystanie zasobów zewnętrznych (osób, firm) do wykonywania czynności (zadań, funkcji), które wcześniej realizowane były przez samo przedsiębiorstwo (zob. Patulski 2009, 178). Stosowanie outsourcingu najczęściej wynika ze względów ekonomicznych (Ludwiczynski 2006, 196). Nawet SN dostrzega rolę outsourcingu, który stanowi alternatywę wobec zatrudniania własnych pracowników (por. wyrok SN z dnia 18 czerwca 2019 r., I UK 159/18, LEX nr 2684741). Nie jest to zatem działalność niedopuszczalna czy zakazana przez przepisy prawa.

Outsourcing pozostaje jednak terminem niezdefiniowanym w przepisach prawa, a rozróżnienie udostępniania pracowników przez agencje pracy tymczasowej od udostępniania pracowników w ramach outsourcingu nie jest zadaniem łatwym. Wątpliwości w tym zakresie podkreśla również SN, wskazując, iż cechą odróżniającą outsourcing pracowniczy od zatrudnienia pracowników własnych lub też świadczenia pracy przez pracowników tymczasowych jest brak bezpośredniego i stałego podporządkowania (zarówno prawnego, jak i faktycznego) wykonawców w stosunku do podmiotu (insourcera), u którego takie usługi lub praca są wykonywane. Jak wskazuje SN, w przypadku skierowania pracownika przez outsourcera do pracy w innym podmiocie, pracownik ten może podlegać jedynie pośredniemu i krótkotrwałemu zwierzchnictwu w nowym miejscu pracy (por. wyrok SN z dnia 27 stycznia 2016 r., I PK 21/15, LEX nr 1975836). Zatem SN nie wyklucza kierowania pracowników do innego podmiotu poza ramami uzpt.

Przede wszystkim należy odnotować, że ustawa nie wprowadza zakazu udostępniania własnych pracowników innym podmiotom. Z jednej strony uzpt zakazuje konstrukcji zatrudnienia zewnętrznego, które nie jest oparte na przepisach ustawy. Z drugiej natomiast, gdyby przyjąć, że nie ma żadnego ograniczenia w zakresie udostępniania pracowników podmiotom trzecim, to rygorystyczne uregulowanie uzpt należałoby uznać za zbędne. Wykładnia systemowa ustawy przemawia za tym, że udostępnianie pracowników nietymczasowych, zarówno przez agencje pracy tymczasowej, jak i inne podmioty, jest niedopuszczalne, ale sama ustawa nie przewiduje konsekwencji w przypadku naruszenia tej zasady (zob. Sobczyk 2005b, komentarz do art. 1).

Po wejściu w życie uzpt zaczęto się zastanawiać nad relacją tej regulacji i stosowaniem outsourcingu poza regulacją uzpt. W literaturze zauważono, że kierowanie własnych pracowników do dyspozycji innego podmiotu i pozostawianie mu prawa określania rodzaju, miejsca i czasu wykonywanej pracy może stanowić prowadzenie działalności agencji zatrudnienia i wypełniać pojęcie pracy tymczasowej (Raczkowski 2016).

Umowa o pracę, na podstawie której pracownik będzie kierowany do prac na rzecz innego podmiotu, jest sprzeczna z art. 22 § 1 kp oraz sprzeciwia się naturze stosunku pracy na podstawie art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. 2022 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: kc) w zw. z art. 300 kp. Poza formami dopuszczonymi przez ustawodawcę możliwość korzystania z innych konstrukcji można dopuścić wyłącznie tam, gdzie taka sprzeczność z art. 22 § 1 kp oraz naturą (właściwością) stosunku pracy nie wystąpi (Miętek 2015).

Stosowanie konstrukcji outsourcingu pracowniczego, tj. delegowanie własnego pracownika do pracy u innego pracodawcy bez odrębnej podstawy prawnej, jedynie w ramach art. 22 § 1 kp, budzi wątpliwości. Stosunek pracy stanowi formę nieadekwatną do realizowania usługi kierowania pracownika do innego podmiotu. Sąd Apelacyjny (dalej: SA) w Białymstoku w wyroku z 20 maja 2014 r., wskazując, że zgodnie z treścią art. 22 § 1 kp pracownik wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, uznał, że dopuszczone są odstępstwa od tej zasady, ale takie konstrukcje powinny stanowić wyjątek (por. wyrok SA w Białymstoku z dnia 20 maja 2014 r., III AUa 146/14, LEX nr 1480371). Kierowanie własnych pracowników do dyspozycji innego podmiotu, tj. pozostawianie im prawa określania rodzaju, miejsca i czasu wykonywanej pracy, może stanowić wykonywanie pracy tymczasowej. W mojej ocenie stanowi zatem prowadzenie działalności agencji zatrudnienia, zastrzeżone tylko dla tych podmiotów (Raczkowski 2019).

Co do oceny praktyki udostępniania pracownika podmiotowi trzeciemu prezentowane jest stanowisko, iż stosowanie konstrukcji zatrudnienia zewnętrznego poza uzpt stanowi działanie mające na celu obejście ustawy (art. 58 § 1 kc w zw. z art. 300 kp) (Raczkowski 2016). Konsekwencją takiej praktyki może być nieważność umowy o pracę zawartej z formalnym pracodawcą (na podstawie art. 58 § 1 kc w zw. z art. 300 kp, w zw. z art. 22 § 1 kp) oraz dorozumiane nawiązanie stosunku pracy między pracownikiem a podmiotem, na rzecz którego praca jest świadczona. Outsourcing może być efektem stosowanej konstrukcji, która nie zawsze będzie uznana za pracę tymczasową, ale może to być inna, nieuregulowana w przepisach prawa konstrukcja (Miętek 2015).

Z przywołanych uwag wynika, że udostępnianie pracowników podmiotom trzecim powinno stanowić sytuację wyjątkową. W razie zaistnienia takiej sytuacji należy ustalić, czy zachodzą przesłanki z uzpt (praca o charakterze doraźnym, sezonowym czy okresowym). Sąd Najwyższy, oceniając jeden ze stanów faktycznych, również zwraca uwagę na to, że usługa pracy tymczasowej ma charakter prac sezonowych, doraźnych, krótkotrwałych – nawiązuje w ten sposób

do definicji pracy tymczasowej z art. 2 pkt 3 uzpt (por. wyrok SN z dnia 2 października 2019 r., II UK 103/18, LEX nr 2751810). Z tego wynika, że outsourcing należy oceniać z perspektywy przepisów uzpt.

Warto również przypomnieć, że usługi agencji pracy tymczasowej należą do katalogu usług rynku pracy oferowanych przez agencje zatrudnienia (art. 18 ust. 1 pkt 4 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm., z dnia 29 marca 2022; dalej: upz). Działalność tych agencji ma charakter regulowany i wymaga uzyskania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia, prowadzonego przez marszałka województwa (art. 18 ust. 2, art. 18d upz). Prowadzenie agencji bez wpisu do rejestru stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny (art. 121 ust. 1 upz). Jeśli inny pracodawca zdecyduje się świadczyć tego rodzaju usługę, to dopuszcza się wykroczenia (Raczkowski 2016). Jeżeli pracownikom będzie można przypisać status pracowników tymczasowych, a ich praca będzie miała charakter określony w uzpt, takie działanie będzie wiązać się z odpowiedzialnością wykroczeniową osób, które prowadzą agencję zatrudnienia bez wymaganego wpisu do rejestru agencji (Miętek 2015).

W zależności od okoliczności udostępniania pracownika podmiotowi trzeciemu konsekwencją może być ustalenie istnienia stosunku pracy między pracownikiem a podmiotem, do którego pracownik został skierowany. Możliwe będzie również, w razie zaistnienia przesłanek z uzpt, ustalenie istnienia zatrudnienia tymczasowego.

## Podsumowanie

Należy zauważyć, że chociaż uregulowanie dotyczące pracy tymczasowej po nowelizacji z 2017 r. można uznać za poprawiające skuteczność w zakresie ochrony pracowników tymczasowych, to jednak niepokojące jest utrzymywanie się nadal zatrudnienia cywilnoprawnego za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej na wysokim poziomie oraz nasilająca się tendencja do odchodzenia od usług pracy tymczasowej w kierunku outsourcingu. Jednocześnie liczba osób wykonujących pracę tymczasową za pośrednictwem agencji będzie spadać nie tylko ze względu na restrykcyjne unormowanie prawne, ale również epidemię koronawirusa.

Ustawę nowelizacyjną z 2017 r. oceniam pozytywnie, ale jej zakres nie wydaje się wystarczający z uwagi na pominięcie wprowadzenia pewnych rozwiązań do uzpt, np. odpowiedzialności wykroczeniowej agencji i pracodawcy użytkownika z powodu kierowania pracownika tymczasowego do pracy nietymczasowej. Za niezbędne w obecnym unormowaniu należy również uznać rozwiązanie, które prowadziłyby do przekształcenia umowy o pracę tymczasową w umowę o pracę bezpośrednio łączącą byłego pracownika tymczasowego i byłego pracodawcę użytkownika. Dodać trzeba, że takie rozwiązanie było proponowane w projekcie

kodeksu pracy Komisji Kodyfikacyjnej z 2007 r. Ten kierunek wskazuje się również w orzecznictwie SN.

Nawet jeśli wskazane powyżej mankamenty uzpt zostaną usunięte, należy uporządkować kwestię prowadzenia usług pracy tymczasowej oraz outsourcingu. Nie jest to proste zadanie z uwagi na brak ram prawnych outsourcingu, jest jednak konieczne, ponieważ należy spodziewać się większego zainteresowania właśnie tą formą zatrudnienia. Ustawodawca mógłby wyraźnie zakazać w uzpt działalności, którą zajmują się agencje pracy tymczasowej, czy uznać za wykroczenie działalność polegającą na świadczeniu usługi outsourcingu w warunkach charakterystycznych dla pracy tymczasowej (zob. Sprawozdanie PIP 2020, 145).

## Bibliografia

- Countouris Nicola i in. (2016), *Report on temporary employment agencies and temporary agency works. A comparative analysis of the law on temporary work agencies and the social and economic implications of temporary work in 13 European countries*, Geneva: International Labour Office.
- De Graaf-Zijl Marloes, Berkhout Ernest (2007), *Temporary agency work and the business cycle*, "International Journal of Manpower", vol. 28 (7), s. 539–556.
- Informacja o działalności agencji zatrudnienia w roku 2019 r., Warszawa 2020, dostępne na stronie: <https://wuplodz.praca.gov.pl/-/11083635-sprawozdanie-z-dzialalnosci-agencji-zatrudnienia-za-rok-2019> [dostęp 16.04.2021].
- Korzyński Paweł (2005), *Przyczyny wstrzymania projektu dyrektywy w sprawie pracowników tymczasowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 11, s. 8–10.
- Ludwicyński Antoni (2006), *Alokacja zasobów ludzkich organizacji*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwicyński, Warszawa.
- Makowski Dariusz (2003), *Zatrudnienie pracowników tymczasowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 12, s. 25–30.
- Makowski Dariusz (2006), *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa.
- Miętek Agata (2015), *Zatrudnienie zewnętrzne a swoboda umów stron stosunku pracy – analiza zjawiska*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 10.
- Paluszkiewicz Magdalena (2015), *Problem kwalifikacji prawnej pracy wykonywanej po upływie terminu określonego w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 11.
- Patulski Andrzej (2009), *Nowe zjawiska na polskim rynku pracy a prawo pracy. Między elastycznością zatrudnienia a bezpieczeństwem socjalnym*, [w:] *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa.
- Raczkowski Michał (2016), *Outsourcing pracowniczy. Delegowanie pracowników do pracy u innego pracodawcy na terenie Polski*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa.
- Raczkowski Michał (2019), *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcja pracodawców powiązanych*, Warszawa.
- Reda Anna (2012), *Praca tymczasowa na podstawie umowy cywilnoprawnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9, s. 33–38.

- Reda-Ciszewska Anna, Rycak Magdalena (2017), *Zatrudnianie pracowników tymczasowych. Komentarz*, Warszawa.
- Sobczyk Arkadiusz (2005a), *Interesy pracownika i pracodawcy w zatrudnieniu tymczasowym*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 11.
- Sobczyk Arkadiusz (2005b), *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Kraków.
- Sobczyk Arkadiusz (2011), *Konstytucyjne dylematy zatrudnienia tymczasowego*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa.
- Sprawozdanie PIP (2020), *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w roku 2019*, Warszawa 2020, dostępne na stronie: <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/119986,sprawozdanie-glownego-inspektora-pracy-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2019.html> [dostęp 16.04.2021].