


Anna Musiała  <https://orcid.org/0000-0001-5788-9144>

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

W POSZUKIWANIU PRAWNEJ KONSTRUKCJI DLA ZAKŁADU PRACY JAKO WSPÓLNOTY LUDZI. KONCEPCJA ARKADIUSZA SOB CZYKA TRAKTOWANIA ZAKŁADU PRACY JAKO ZAKŁADU ADMINISTRACYJNEGO

W 50. rocznicę śmierci wybitnego polskiego uczonego Pana Profesora Macieja Świąckiego poświęcam

Abstract

In search of legal construction for a workplace as a community. Arkadiusz Sobczyk's idea of treating a workplace as a public administration entity

A workplace, for the sole fact of being a public administration entity, would be realising a public interest. This allegation of legality of activity, and so of realising the rule of law, would also affect different application and practice of labour law. To be brief, labour law would receive a real chance of becoming “socially just”. And this would be achieved through the authority of the state, whose structural element would be a workplace.

Słowa kluczowe: zakład pracy, wspólnota ludzi pracy

Keywords: workplace, community of workplace

ASJC: 3308, **JEL:** K31

W pierwszym niejako „odruchu” sama próba rozważania zakładu pracy w kategoriach zakładu administracyjnego wydawać się może co najmniej niełatwa do przyjęcia, a w polskim środowisku naukowym prawa pracy, w przeważającej mierze przyjmującym jednak perspektywę neoliberalną – jak się domyślam – szokująca. Zresztą, w tym ostatnim przypadku trudno się dziwić również i z tego powodu, że nie sposób rozważać problematyki zakładu pracy w perspektywie teoretycznej koncepcji zakładu publicznego, jeśli nie uznaje się koncepcji zakładu pracy *per se*. Tylko wtedy bowiem, gdy ma się już „na tym odcinku” ugruntowaną

wiedzę, można rozmyślać o zasadności czy niezasadności, albo może częściowej zasadności, wskazywania na analogię w zakresie prawnej konstrukcji zakładu pracy i zakładu administracyjnego.

Choć koncepcja zakładu pracy jako wspólnoty ludzi pracujących „razem”, a na gruncie prawnej kwalifikacji uznanej za organizację społeczną, jest mi absolutnie bliska (Musiała 2022), to mimo wszystko, nawet dla mnie, przez pewien czas samo „kojarzenie” zakładu pracy z zakładem administracyjnym było dość trudne. Jednakże kolejne lektury z zakresu prawa administracyjnego, dotyczące zakładu publicznego (Elżanowski 1970; Ochendowski 1996; Czarnik, Posłuszny 2011, s. 415 i n.), uświadamiały mi, że koncepcja Arkadiusza Sobczyka traktowania zakładu pracy jako zakładu administracyjnego w istocie niesie ze sobą pewien sens, a także – dziś już wiem – ogromny potencjał badawczy na polu analiz prawa pracy, również dla mnie, traktującej prawo pracy jako prawo cywilne *de lege lata*, dokładnie gałąź prawa cywilnego (Musiała 2020, *passim*).

Chyba zatem już na wstępie trzeba przytoczyć słowa Sławomira Sierakowskiego¹ – jakże aktualne w polskim otoczeniu nauki prawa pracy – kierując je w tym przypadku do autora przedmiotowej koncepcji o traktowaniu zakładu pracy jako zakładu administracyjnego Arkadiusza Sobczyka. Brzmiały one tak: „Pierwsi w nowatorstwie tracą, są zbyt radykalni, społeczeństwo jest nieoswojone z nowymi ideami. (...) Z definicji nie ma prawd nowych, nowe nie może być prawdziwe. Nowe najpierw musi się zestarzeć, czyli nabrać znaczenia” (Sierakowski 2014).

Jakkolwiek niechętnie czy krytycznie należy podchodzić do wyrażonych w monografii Arkadiusza Sobczyka tez – a właściwie tej jednej zasadniczej, w pewnym sensie dość rewolucyjnej, iż zakład pracy jest zakładem administracyjnym – nie sposób nie uznać co najmniej, że struktura normatywna zakładu pracy wywołuje skojarzenia z zakładem publicznym. Dla mnie momentem krytycznym dla przekonania się o potencjale tkwiącym w tym kierunku poszukiwań naukowych Autora była refleksja o ważkości, w sensie konsekwencji, wyrażonego w art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 roku, dalej: „Konstytucja RP”) zadania publicznego w zakresie sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami pracy i następnie powołania „prężnego” organu administracji publicznej w postaci Państwowej Inspekcji Pracy. Myślę tu przede wszystkim o uprawnieniu okręgowego inspektora pracy do dokonywania wpisu układów zakładowych do rejestru poprzedzonego badaniem pod względem legalności (przepisy art. 241¹¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, Dz.U. 2020, poz. 1320 tekst jedn. ze zm.). To nasunęło mi skojarzenie, że chyba jednak warto problem zakładu pracy w aspekcie zakładu publicznego choć spróbować rozważyć. W przypadku zakładu publicznego bowiem również wskazuje się na sytuację jego nadzorowania, dokładnie na tak zwany nadzór fachowy (choć zakład publiczny może podlegać także nadzorowi administracyjnemu, czyli np. prawnemu bądź finansowemu). Jak bowiem pisze Jan Zimmermann w odniesieniu do kwestii nadzoru nad zakładami publicznymi:

¹ Cytowałam te słowa już przy okazji recenzji książki *Państwo zakładów pracy* Arkadiusza Sobczyka (2017; zob. Musiała 2017).

Polega on najczęściej na nadawaniu lub zatwierdzaniu statutu lub regulaminu zakładu, powoływaniu jego organów lub zatwierdzaniu wyników wyboru tych organów (ewentualnie zgłaszaniu sprzeciwu), uchylaniu aktów wydanych przez organy zakładu, ustalaniu norm, wskaźników finansowych i innych (Zimmermann 2020, s. 186).

W pewnym sensie nie sposób więc odmówić naukowej intuicji Arkadiuszowi Sobczykowi, który wiele miejsca w swej pracy poświęca kwestii pojmowania nadzoru w prawie administracyjnym i z racji analogii, co się tyczy sprawowania nadzoru Państwowej Inspekcji Pracy nad zakładem pracy, upatruje w tym zakładzie zakład publiczny, jakkolwiek do tej kwestii by nie podchodzić (Sobczyk 2021, s. 216 i n.). W każdym razie, mając na uwadze istotę nadzoru administracyjnego nad zakładem publicznym w postaci zatwierdzania aktów prawnych określających funkcjonowanie tego zakładu, nie można nie widzieć analogii z zakładem pracy, w którego przypadku organ administracji publicznej, rejestrując układ zbiorowy, niejako „zatwierdza” prawny porządek, który będzie determinował (w jakiejś części) funkcjonowanie zakładu pracy. A więc zupełnie tak, jak odbywa się to w zakładzie publicznym.

Pomijam w tym miejscu rozległe wywody co do definicji zakładu publicznego, choć już z tego poziomu o pierwsze skojarzenia z zakładem pracy też nietrudno. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że idzie o jedność osób i rzeczy powołaną przez organy administracji publicznej bądź za ich zezwoleniem przez inne podmioty dla trwałej realizacji określonego zadania publicznego (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 445 i n.). Jan Zimmermann pisze tak:

(...) zakładem publicznym jest wyodrębniona jednostka organizacyjna otrzymująca do wykonania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy, i pozostająca z tego powodu pod stałym wpływem (nadzorem) tego podmiotu (Zimmermann 2020, s. 184).

Nie budzi wątpliwości organizacyjne wyodrębnienie zakładu pracy, bo jest on, choćby najogólniej rzecz ujmując, po prostu jednostką organizacyjną, a gdy jeszcze zauważyć, iż w tym zakładzie następuje realizacja publicznych (konstytucyjnych) praw podmiotowych związanych z pracą, których przecież „pierwszym” adresatem jest państwo, znów może się nasunąć analogia z zakładem publicznym. Arkadiusz Sobczyk idzie dalej, ponieważ pisze o „zero-jedynkowym” zaliczeniu zakładu pracy jako zakładu administracyjnego. Autor pisze tak: „(...) zakłady pracy stanowią nie tylko wspólnoty, ale także zakłady prawa administracyjnego, a w konsekwencji struktury administracji publicznej” (Sobczyk 2021, s. 110).

To jednak kwestia owego nadzoru nad zakładem pracy przekonała mnie, aby drążyć temat zakładu pracy w perspektywie zakładu publicznego. Niebylewale okazało się to dla mnie inspirujące. Być może wcześniej tego nie zauważałam, bo jednak dojrzywałam w naukowym otoczeniu nie gospodarki społeczno-rynkowej, ale po prostu rynkowej, chciałoby się wręcz powiedzieć – w polskim wydaniu, „prymitywnie” rynkowej, a tam wszelkie przejawy „państwa” sprawującego nadzór, a tak właśnie trzeba byłoby postrzegać system inspekcji pracy, były odczytywane w kategoriach elementu hamującego wolny rynek czy po prostu, „niemile widzianego”, traktowanego na zasadzie „zła koniecznego” (Musiała 2016, s. 622–623 i powołana tam literatura, zwłaszcza wypowiedzi Adriany Rozwadowskiej w „Gazecie Wyborczej”).

I w tym miejscu warto zwrócić uwagę na jeszcze dwie kwestie, które niewątpliwie pokazują „jakąś” zasadność myślenia w kategoriach analogii między zakładem pracy a zakładem publicznym. Po pierwsze zakład publiczny nie jest organem administracji publicznej. Owszem, państwo w tę administrację go „wciąga”, ale nie stanowi on organu administracji publicznej, pozostając jedynie podmiotem prawa publicznego. Jak się bowiem twierdzi w literaturze, zakład publiczny organizacyjnie został w konsekwencji wyodrębniony ze struktury państwowej, mimo tego, że zorganizowany jest na zasadach władztwa administracyjnego, nie dysponuje imperium państwa, niejako „z definicji” (Czarnik, Posłuszny, s. 486–489). Notabene stąd mowa o władztwie zakładowym. Po drugie mechanizm funkcjonowania zakładu publicznego na zasadach owych „szczególnych stosunków władczych” (Zimmermann, 2020, s. 186)² bardzo przypomina stosunki podporządkowania w zakładzie pracy. Ta kwestia mechanizmu „wewnętrznego funkcjonowania” obu podmiotów, a więc w przypadku zakładu publicznego idzie o sytuację władztwa zakładowego, którego refleksem, jeśli chodzi o zakład pracy, jest podporządkowanie, zresztą nigdy dotąd dokładnie przez doktrynę prawa pracy niezdefiniowane. A już absolutnie, co uważam za błąd, nienazwane władztwem. To określenie podporządkowania – jako władztwa pracodawcy nad pracownikiem – okazuje się zaś, w sposób naturalny i powszechny, używane we francuskiej doktrynie prawa pracy (Chauchard 2003, s. 22–23; Horden 2003, s. 77; Supiot 2004, s. 67 i n.; Vannes 2005, s. 21). Co więcej, w projekcie francuskiego kodeksu pracy z 2017 roku wprost pisze się o znajdowaniu się pracownika we władzy pracodawcy³. W Polsce taka koncepcja właściwie nie może się przebić⁴. Chcąc widzieć analogię władztwa zakładu pracy z władztwem administracyjnym w zakładzie publicznym, trzeba być jednak bardzo ostrożnym. Władztwo zakładowe – jak zauważa się w literaturze – w przypadku zakładu publicznego oznacza, że organy zakładu administracyjnego mają prawo do jednostronnego, elastycznego i dość swobodnego kształtowania uprawnień lub obowiązków użytkowników zakładu, tylko w zakresie odpowiadającym celom działania danego zakładu. Dodaje się również, że władztwo zakładowe stanowi część władztwa państwowego, zakłady administracyjne są bowiem związane z państwem, ich istnienie zależy od państwa, nawet gdy są tworzone przez podmioty niepaństwowe (Zimmermann 2020, s. 185). W innym ujęciu, co również bardzo dobrze oddaje istotę władztwa zakładowego, idzie o uprawnienia do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych przez akty o charakterze ogólnym

² O „szczególnych stosunkach władczych” sformułowano bardzo trafną uwagę, że ich skutkiem jest przyjęcie innego zakresu podporządkowania użytkownika zakładu, niż to ma miejsce w podporządkowaniu w wewnętrznej strukturze administracji; ten mechanizm modyfikuje zakres dozwolonego działania organów zakładu, jego podstawę prawną oraz formę. W tym obszarze nie funkcjonuje pojęcie nadrzędności i podległości służbowej czy polecenie służbowe (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 489). Na co również warto zwrócić uwagę, stosunek zakładowy jest „swoistym typem stosunku administracyjno-prawnego”, a jego przedmiot obejmuje prawem określone zachowania organów zakładu publicznego zmierzające do jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej użytkownika zakładu w związku z korzystaniem przez niego ze świadczeń objętych celami zakładu (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 491).

³ Article L. 11–3: Le salarié est une personne physique qui exécute un travail sous le pouvoir [podkr. A.M.] de fait ou sous la dépendance d'autrui.

⁴ Szerzej zob. podstawowe polskie podręczniki z prawa pracy, które to problematyki władzy pracodawcy nie poruszają.

(regulaminy) i indywidualnym (polecenia) kierowane do użytkowników zakładu (Starościak 1969, s. 175–176)⁵. Poszukując analogii zakładu publicznego z zakładem pracy w zakresie władztwa zakładowego, można wskazywać jedynie na władzę pracodawcy co do wydawania poleceń w zakresie kierowania procesem wykonywanej pracy. W obu przypadkach bowiem, co do swej istoty, nie podlega ona kontroli. Notabene nasuwa to bardzo ciekawe skojarzenia – na gruncie traktowania władztwa pracodawcy co do wydawania poleceń w zakresie pracy jako mającego być częścią władztwa państwowego, stąd niepoddającemu się kontroli – uznania pracy, wykonywanej w szczególności w sektorze prywatnym, jako procesu, chciałaby się powiedzieć, „państwowego”, a używając aksjologii konstytucyjnej – jako elementu „dobra wspólnego”. To w praktyce oznacza, że pracodawca, kierując procesem pracy, nawet w swym „prywatnym” zakładzie pracy musi mieć na względzie, iż wydając polecenia co do istoty wykonywanej tam pracy, działa dla dobra wspólnego, dla Rzeczypospolitej – jakkolwiek patetycznie by to nie brzmiało – gdyż zgodnie z art. 1 Konstytucji RP jest ona dobrem wspólnym. Dlatego w pewnym głębszym sensie rozważając myśl Arkadiusza Sobczyka, iż pracownik wykonując pracę, wypełnia „zadanie publiczne”, trudno Autorowi odmówić racji. Jednakże zastana w tej mierze aparatura pojęciowa z zakresu prawa administracyjnego na to nie pozwala, a jej przebudowy zdecydowanie się nie podejmuję, zwłaszcza w niniejszym opracowaniu. Niemniej chcę zwrócić uwagę, że jest absolutna głębia w wywodach Arkadiusza Sobczyka w zakresie „statusu publicznego” jednostki pracującej i jej „stanowiska pracy” w umowie określonej (Sobczyk 2021, s. 115–117). Właśnie owo ignorowanie „przesłania” wypływającego z „publicznego” charakteru wykonywania naszej pracy sprywatyzowało doszczętnie współczesne polskie myślenie o pracy i zupełnie przekreśliło etos pracy. A to właśnie dlatego, że pracujemy dla dobra wspólnego, nasza praca jest „publiczna”, a pracodawca kierujący procesem pracy, wydający nam polecenia, nie może unicestwić tego stanu rzeczy. Co więcej, pojęcie „publiczne” w kontekście rodzaju wydawanych poleceń zobowiązuje pracodawcę, a państwo, dając mu w tym zakresie **władzę**, zasadniczo nie sprawuje kontroli. To tutaj jest najmocniejszy punkt styku, jeśli idzie o analogie w kwestii władztwa zakładu publicznego i zakładu pracy. Dlaczego? Bo „czerpią” one z władztwa państwowego. Stąd i kontrola jest mocno ograniczona.

Jednakże to nie kwestia władztwa zakładowego miałyby przesądzić o „zero-jedynkowej” kwalifikacji zakładu pracy jako zakładu administracyjnego, lecz to, czy zakład pracy powstaje dla realizacji zadań publicznych. Jak się bowiem twierdzi w literaturze z zakresu prawa administracyjnego, na co zwróciłam już wcześniej uwagę, zakład publiczny jest to wyodrębniona jednostka organizacyjna otrzymująca do wykonania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy. A więc cel powstania zakładu publicznego jest bardzo jasno określony: realizacja zadań publicznych.

Konieczne wydawałoby się zatem przejść teraz do absolutnego meritum problemu, a więc kwestii istoty zakładu publicznego, celu jego powołania, i zobaczyć je w kontekście zakładu

⁵ Jak pisze Jerzy Starościak, władztwo musi być jednak zawsze odnoszone tylko do użytkowników zakładu. Cecha ta wyróżnia ten rodzaj władztwa od *imperium*, które mogą realizować organy zakładów publicznych z wyraźnej delegacji władzy państwowej. Dla tego rodzaju działań zawsze wymagana jest podstawa prawna inna niż postanowienie statutów i regulaminów (Starościak 1969, s. 175–176).

pracy. Zasadniczo, by móc to uczynić, najlepiej byłoby zaprezentować problem kształtowania się i ewolucji polityki społecznej państwa (określając też jej aktualny stan), która warunkuje format administracji publicznej, szczególnie ten jej fragment, jakim są zakłady publiczne, a więc formuła znana od bardzo dawna. Tematyka ta wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania. Najkrócej można byłoby powiedzieć, że zakład publiczny jest szczególnie związany z poszerzającym się zakresem administracji świadczącej, a więc takim kształtem administracji publicznej, której rdzeniem są świadczenia administracji na rzecz obywateli i traktowanie administracji jako działającej dla dobra ogółu. Zakład publiczny to po prostu – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – jedno z najważniejszych, o ile nie centralne ogniwo administracji świadczącej (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 428). A więc zakład publiczny to formuła dla wykonywania ciężących na państwie zadań publicznych.

I tu powstaje pytanie o to, czy zakład pracy również wykonuje zadania publiczne. Bo jeśli chcieć dość twardo postawić tezę, iż zakład pracy jest zakładem administracyjnym, to trzeba móc jasno wskazać na jego zadania publiczne. Zresztą celnie zwraca na to uwagę Arkadiusz Sobczyk, pisząc następująco: „Ustalenie, że pracodawca wykonuje zadania publiczne, ma (...) kluczowe znaczenie. Pozwoli (...) przejść do analizy zakładu pracy jako zakładu publicznego (administracyjnego)” (Sobczyk 2021, s. 64). Mam jednak wątpliwości co do tak szerokiego, jak ujmuje to wskazany Autor, zakresu zadań publicznych pracodawcy. Do zadań publicznych pracodawcy zalicza on bowiem na przykład udzielenie urlopu czy wypłatę wynagrodzenia (Sobczyk 2021, s. 47 i n.). W moim przekonaniu zakres pracodawczych zadań publicznych jest jednak węższy.

Jestem przekonana co do tego, że spoczywające na zakładzie pracy obowiązki w sferze socjalno-bytowej pracowników, nałożone ustawą z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. 2021, poz. 746 tekst jedn. ze zm.), są w istocie zadaniami publicznymi. Dogłębna analiza – w literaturze prawa pracy dokonała się ona zresztą za sprawą znakomitej monografii Arkadiusza Sobczyka, *Państwo zakładów pracy* – ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych dostarcza przykładów takich pracodawczych obowiązków, w przypadku których trudno o ich ściśle powiązanie z procesem pracowniczego wykonywania pracy, bo są one właśnie niczym innym jak powierzonym zadaniem publicznym bądź zleconą funkcją publiczną. Pracodawca ma bowiem obowiązek zaspakajania nie tylko bytowych i socjalnych czy kulturalnych potrzeb pracownika, ale także jego rodziny, a więc wspomaganie pracowniczego mieszkalnictwa (udziela zapomogi w przypadku zniszczenia domu pracownika) czy wychowania dzieci (tworzy/wspiera infrastrukturę przedszkolną). W tej mierze przekonujące zdaje się, że to „zadanie” zostało pracodawcy przekazane. Z mocy przepisów konstytucyjnych bowiem obowiązek wspierania rodzin to obowiązek państwa i jednocześnie jego zadanie publiczne⁶. Oczywiście owo przekazanie nie znosi w tym zakresie cechy państwowego charakteru zadania publicznego i odpowiedzialności państwa za jego wykonanie. Jakkolwiek w owym aspekcie należy mówić o realizacji przez pracodawcę

⁶ Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP).

zadania publicznego, a powstający tu stosunek prawny nazwać administracyjnoprawnym, chyba że pracodawcy odmówi się władczości, co przy dotychczasowej praktyce stosowania przedmiotowych przepisów nie byłoby mimo wszystko pozbawione „trafności”.

Nie bardzo jednak widzę możliwość kwalifikowania obowiązków pracodawcy z tytułu realizacji pracowniczych (konstytucyjnych) praw podmiotowych jako zadań publicznych. Wydaje mi się, że państwo, wykonując swój obowiązek z tytułu praw podmiotowych publicznych, niekoniecznie realizuje jednocześnie zadanie publiczne. Innymi słowy, wykonywanie przez państwo obowiązków przewidzianych prawem powszechnie wiążącym nie oznacza jeszcze, iż równocześnie ma się do czynienia z realizacją przez państwo zadań publicznych.

Dlaczego? Ponieważ zadanie publiczne jest „obiektem” ze sfery administracji publicznej, a państwo to nie tylko administracja publiczna (władza wykonawcza), to także władza sądownicza czy ustawodawcza. Państwo, urzeczywistniając publiczne prawa podmiotowe między innymi z zakresu prawa pracy, może (choć nie musi) tego dokonywać również (więc oczywiście nie tylko) przez wyznaczenie sobie zadania publicznego, jak na przykład zadania w zakresie nadzoru przez Państwową Inspekcję Pracy. Krótko mówiąc, realizacja „państwowego” obowiązku z tytułu publicznych praw podmiotowych wcale nie oznacza równoczesnego pojawienia się zadania publicznego, jako że państwo może w pewnym sensie „zatrzymać się” na wydaniu prawnych regulacji i „samo” nie zobowiązywać się do bezpośredniego wypełnienia określonych obowiązków czy dokonywania usług publicznych. Innymi słowy, państwo, realizując swoje obowiązki z praw podmiotowych publicznych, w pierwszej kolejności wydaje regulacje ustawowe, a jeśli działa przez narzędzie „zadań publicznych” (a przez to „samo” zobowiązując się do bezpośredniej ich realizacji), angażuje wówczas swą administrację, a więc administrację publiczną. Przechodząc zatem już na grunt prawa pracy, trzeba powiedzieć, że z tytułu publicznych (konstytucyjnych) praw podmiotowych związanych z pracą (a więc np. prawa do wynagrodzenia, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawa do urlopu), państwo, zobowiązane do ich realizacji, wydaje prawne regulacje – tworzy „właściwe” prawo, w przedmiotowym przypadku – prawo pracy. Jednakże zasadniczo nie zobowiązuje się do bezpośredniej realizacji uprawnień związanych z pracą wypływających z tytułu praw podmiotowych publicznych. Pozostawia je zakładowi pracy (pracodawcy). Mimo iż w Konstytucji RP przewiduje się prawo do urlopu, to nie państwo będzie je bezpośrednio (faktycznie) realizowało, ale zakład pracy. To zaś wcale nie oznacza, że zakład pracy jest elementem struktury administracji publicznej, na co wskazuje Arkadiusz Sobczyk (2021, s. 110). Innymi słowy, to, że państwo „uwidziało sobie” zakład pracy jako podmiot realizujący pracownicze prawo do urlopu, nawet z poziomu konstytucyjnego, absolutnie nie świadczy o tym, iż zakład pracy jest niejako „państwowy”, czyli w strukturze państwa (mowa nie o „władzach publicznych”, ale o pracodawcy).

Krótko mówiąc, uważam, iż *de lege lata* nie sposób twierdzić na przykład o prawie do urlopu czy BHP jako „budujących” zadanie publiczne. Pierwotnym wykonawcą zadania publicznego jest zawsze państwo⁷. A w podanych przykładach państwo nie jest adresatem realnych świadczeń z tych praw wypływających. Państwo ma zadbać o ich realizację i jest

⁷ Zdaje się też tak rozumieć pojęcie zadania publicznego Arkadiusz Sobczyk (2021, s. 38). Uważam jednak odmiennie, mianowicie że odpowiedzialność państwa za wykonanie pracodawczych obowiązków polega li tylko

zobowiązane to skontrolować. Gdyby prawo do urlopu czy prawo do BHP stanowiło zadanie publiczne państwa, to wówczas, co najlepiej widać na przykładzie urlopu, państwo musiałoby realizację tego prawa „realnie” zapewnić, kiedy pracodawca tego nie czyni. Tymczasem państwo „jedynie” wymusza na pracodawcy realizację owego pracowniczego prawa podmiotowego publicznego.

Sumując zatem moje dotychczasowe rozważania, *prima facie* nie widzę możliwości „zero-jedynkowej” kwalifikacji zakładu pracy jako zakładu publicznego, ponieważ istotą zakładu publicznego – tym, z uwagi na co ów zakład powstaje – są zadania publiczne, które w przypadku zakładu pracy występują „połowicznie”. Co więcej, zakład pracy powstaje przede wszystkim z uwagi na to, że dokonuje się tam realizacja praw człowieka związanych z pracą. Stąd państwo tę „formułę” w przepisach prawa „wymyśliło”. Ale nie jestem przekonana co do pozostawiania zakładu pracy w strukturze administracji publicznej (Kędzia 1980, s. 216; Osiatyński 2011, s. 176–179).

Biorąc jednak pod uwagę, jak bardzo podczas lektury książki Arkadiusza Sobczyka ewoluowałam w swoich rozmyślaniach – bo zaczynałam od zupełnej niechęci, wręcz negatywnej negacji dla zakładu pracy jako zakładu publicznego, przez „ograniczone” zainteresowanie konceptem – moja konkluzja, iż nie widzę możliwości „zero-jedynkowej” kwalifikacji zakładu pracy jako zakładu publicznego, nakazywała mi jeszcze głębszą refleksję. Niezwykle szczegółowe rozważania Arkadiusza Sobczyka, które na wielu płaszczyznach pokazują podobieństwa zakładu pracy i zakładu publicznego, a nawet próba zaliczenia obowiązku sumiennego i starannego wykonywania pracy jako zadania publicznego, jak również – a może przede wszystkim – ów ludzki ogromny wysiłek naukowy Autora skłoniły mnie do dalszych badań w zakresie zakładu publicznego rozpatrywanego w perspektywie prawa pracy, ściślej zakładu pracy. I w tym miejscu, pod wpływem analiz doktryny prawa administracyjnego, zreflektowałam się, że mimo iż pojęcie zakładu publicznego jest tak ugruntowaną instytucją prawa administracyjnego, to jednak nie udało się ściśle go zdefiniować. Co więcej, jak pisze się w literaturze:

(...) w rezultacie ewolucji zakładu publicznego należy go **też** [podkr. A.M.] widzieć w kategoriach wolności obywatelskiej i społecznej. Współczesny zakład publiczny staje się elementem szeroko rozumianej wolności obywatelskiej. Poprzez zakład organ administracji publicznej tworzy bowiem pewnego rodzaju sferę wolności. Jest zatem częścią układu organizacyjnego administracji publicznej, ale i częścią **życia społecznego** [podkr. A.M.] obywateli. (...) zakład publiczny jest jednym z najważniejszych ogniw administracji świadczącej, a podstawową cechą tej funkcji administracji publicznej jest to, że podmiotem, do którego adresuje ona swoją działalność, jest **człowiek** [podkr. A.M.] i jego potrzeby (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 452).

Gdyby spojrzeć z perspektywy tych wniosków, przytoczonych z piśmiennictwa administracyjnego, to w istocie rozważania w kierunku kwalifikacji zakładu pracy jako zakładu publicznego stają się w jakiejś mierze zasadne. A dlaczego?

na tym, że państwo ustalony porządek ma wyegzekwować. Gdyby było inaczej, to można byłoby mieć roszczenie o przyznanie urlopu do państwa – urlop byłby udzielony przez państwo, a więc „opłacony” ze Skarbu Państwa.

Ano dlatego, że z analiz doktryny prawa administracyjnego jasno i w sposób oczywisty wynika, że podstawową cechą administracji świadczącej jest to, że podmiotem, do którego adresuje ona swoją działalność, jest człowiek. Z kolei celem tej działalności jest świadczenie usług zaspokajających jego potrzeby indywidualne i zbiorowe (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 438). I pod właściwym rozumieniem pojęcia „usługi” kryje się chyba klucz do obrony tezy o zakładzie pracy jako zakładzie publicznym. Jak wskazuje bowiem Tadeusz Kuta, przez usługę należy rozumieć rozmaitego rodzaju korzyści (materialne i niematerialne), które administracja daje na rzecz ogółu: czy to w postaci bezpośredniej, czy też pośrednio, przez stwarzanie warunków do świadczenia usług. Następnie dodaje, że działania administracji dotyczące tak rozumianych usług wyczerpują się w dwóch zasadniczych postaciach – w działaniach organizujących, które w efekcie mają doprowadzić do zaspokajania określonych potrzeb zbiorowych ludności, oraz w bezpośrednim świadczeniu usług (Kuta 1969, s. 27).

I teraz wydaje mi się, że gdy w zakładzie pracy dokonuje się realizacja nałożonych ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych wskazanych obowiązków – a więc tych, które nie są zdeterminowane wykonywaniem pracy przez pracownika, a samym faktem jego zatrudnienia – należy wskazywać, iż idzie o zakład pracy jako zakład publiczny. Realizowane są tam bowiem zadania publiczne, a zakład pracy jest „narzędziem” do wykonania „państwowej” usługi. W przypadku gdy pracodawca w związku z wypełnianiem swoich obowiązków wynikających z praw publicznych (konstytucyjnych) zadań publicznych nie wykonuje, nieco trudniej zakład pracy widzieć jako zakład publiczny. Ale biorąc pod uwagę, że to w zakładzie pracy dochodzi do realizacji pracowniczych publicznych praw podmiotowych, których w pierwszym rzędzie adresatem jest państwo, a więc państwo jest odpowiedzialne za przygotowanie „infrastruktury” dla realizacji owych praw, zasadne jest ujmowanie zakładu pracy w perspektywie zakładu publicznego. Po prostu ten zakład pracy jest niejako „powołany” dla realnego wypełnienia pracowniczych praw podmiotowych. Innymi słowy, państwo „powołuje” zakłady pracy, które dokonują „usługi” na płaszczyźnie realizacji pracowniczych publicznych (konstytucyjnych) praw podmiotowych.

Trzeba jednak mieć jednak świadomość, że owo „powołanie” nieco rozsadza tezę o zakładzie pracy jako zakładzie publicznym. Zakład publiczny powstaje bowiem w drodze ustawy, na podstawie aktów administracji rządowej. Owszem, jest powoływany również przez osoby fizyczne i prawne, ale dokonuje się to na podstawie zezwolenia organu administracji publicznej. Tymczasem zakład pracy to zawsze konsekwencja „czegoś”, najczęściej skorzystania z prawa wolności działalności gospodarczej i założenia własnej jednostki organizacyjnej – który z momentem zatrudnienia pracownika „wyłania się” sam na mocy przepisów prawa. Dlatego trudno mi zgodzić się, mimo całej metafory, z tezą Arkadiusza Sobczyka, iż: „Zakłady pracy powołuje «na wniosek» pracodawcy państwo mocą ustawy (...)”. Wydaje mi się, że nawet biorąc pod uwagę przenośny charakter słów Autora, tak powiedzieć nie sposób.

Można byłoby dość łatwo zauważyć, że wtłoczenie w zastane rozumienie teoretycznego konceptu zakładu publicznego – zakładu pracy – sprawia trudność. Aczkolwiek na zadania publiczne w zakładzie pracy wskazywać można. Pojawia się bowiem problem z samą kwestią „powołania” zakładu pracy i zagadnieniem władztwa. W tym ostatnim przypadku „tylko” władztwo pracodawcy (kierownika) w procesie wykonywania pracy odpowiada władztwu

zakładowemu „z przypadku” prawa administracyjnego. Ale nawet jeśli miałyby to być jedyna „mocna” analogia, wypływająca z rozważań Arkadiusza Sobczyka, to ma ona niebywałą siłę. Przywraca etos pracy! Przywraca rozumienie wykonywania pracy jako służby! Jako elementu dobra wspólnego! Deprywatyzuje stosunki pracy, co oznacza, że wraca cywilizacja!

Ale sens tak bardzo złożonych wywodów Arkadiusza Sobczyka jest dużo bardziej doniosły, jeśli dostrzeżę się szerszą perspektywę. Myślę, że rozpatrywanie zakładu pracy jako zakładu publicznego w kontekście pracowniczych publicznych praw podmiotowych ma uzasadnienie, ponieważ niejako dowodzi, iż państwo „nie zatrzymało się” w kwestii praw społecznych wyłącznie na ustanowieniu w tym zakresie prawa powszechnie obowiązującego, a więc nie ograniczyło się do swej aktywności ustawodawczej, lecz także „powołało” ku temu „swą” strukturę, a więc zakład pracy. Krótko mówiąc, sens rozważań zakładu pracy jako zakładu publicznego widzę w tym, że wzmacniają one przede wszystkim naukowy dyskurs dotyczący praw społecznych, który – co piszę z pełną odpowiedzialnością – w nauce prawa pracy, poza bardzo nielicznymi przypadkami, nie istnieje. Pojmowanie zakładu publicznego zastane z prawa administracyjnego należałoby zmodyfikować z punktu widzenia prawa pracy, w co winni zaangażować się również administratywiści.

Uważam też, zwłaszcza w kontekście moich ostatnich rozważań co do atrakcyjności aksjologii prawa administracyjnego dla systemu prawa pracy (Musiała 2021), że naukowe poszukiwania z zakresu prawa pracy winny być prowadzone w ścisłym związku z wynikami analiz czynionych w nauce prawa administracyjnego. Krótko mówiąc, potrzebne jest doktrynie prawa pracy, jakkolwiek twierdzą o prywatności prawa pracy *de lege lata*, otwarcie się na tę gałąź prawa, która za punkt wyjścia stawia dobro człowieka (Zimmermann 2017; 2020, s. 572). To otwarcie zapoczątkował i utrzymuje przez swoje prace Arkadiusz Sobczyk, któremu doktryna powinna pozostawać rzeczywiście wdzięczna. Dokonania tegoż Autora na gruncie przybliżenia potencjału prawa administracyjnego dla badań z zakresu prawa pracy, nawet dla mnie z założenia uznającej prywatnoprawność prawa pracy, są bowiem nie do przecenienia. Nie ma możliwości dostrzeżenia publicznoprawnego wymiaru prawa pracy jako działu prawa cywilnego bez analiz prawa pracy w perspektywie prawa administracyjnego – bez analiz dorobku Arkadiusza Sobczyka. W kontekście ostatniej pracy Autora, zasadniczej z punktu widzenia przedmiotowych rozważań – *Zakład pracy jako zakład administracyjny* – Czytelnik nie tylko przekonuje się, że nie sposób prowadzić dyskusji o humanistycznym prawie pracy bez podmiotu zakładu pracy, lecz także dostrzeżę, dzięki analizom zakładu pracy w perspektywie zakładu publicznego, wymiar tejże instytucji (zakładu pracy); zyskuje także nowy kontekst badań. Okazuje się bowiem, że zakład pracy to przestrzeń realizacji pracowniczych publicznych (konstytucyjnych) praw podmiotowych, którą można postrzegać jako swoistą „usługę” ze strony państwa do wypełnienia jednego z zupełnie podstawowych obowiązków każdej cywilizowanej wspólnoty politycznej, jakim jest realizacja społecznych praw człowieka. Zresztą jak kilkakrotnie pisze Arkadiusz Sobczyk, zakład pracy jest niejako „dedykowaną” dla przedsiębiorcy instytucją prawną (Sobczyk 2021, *passim*). Jakkolwiek można twierdzić o „przesadzonym” traktowaniu zakładu pracy jako podmiocie przez państwo „powołanym”, bo przecież jego „zaistnienie” i „funkcjonowanie” jest elementem wtórnym dla założenia działalności gospodarczej i zatrudnienia pierwszego pracownika (przynajmniej w modelowym

ujęciu, bo jest jeszcze sfera zakładów pracy w administracji publicznej), to myślenie w tych kategoriach stanowi podbudowę dla „poważniejszego” traktowania praw społecznych. Okazuje się bowiem, że jest to niejako struktura „tak trochę” państwowa, a nie po prostu prywatna (bo taką strukturą jest zakład pracy *de lege lata*, jakkolwiek upubliczniony), i stanowi grunt dla realizacji praw człowieka. Krótko mówiąc, to nie podmiot „czysto” prywatny, choćby był niezmiernie przesiąknięty pierwiastkiem publicznym, umożliwia realizację praw społecznych, ale podmiot ze sfery szeroko pojętej administracji publicznej. Z racji tego, że zagadnienie praw społecznych związanych z pracą nie potrafi się w żaden sposób w Polsce przebić – bo zostało ograniczone jedynie do aktywności ustawodawczej państwa – może trzeba zakład pracy niejako „podnieść” do rangi zakładu publicznego, przynajmniej w doktrynalnej świadomości, a przez to uzyskać większą skuteczność w realizowaniu praw społecznych. Odbywałoby się to właśnie przez uznanie zakładu jako podmiotu szeroko pojętej administracji publicznej. A więc tak jak uczynił to Arkadiusz Sobczyk.

Warto na tę fundamentalną tezę Arkadiusza Sobczyka spojrzeć z jeszcze szerszej perspektywy. Znajduje ona również solidną podbudowę w takim ukierunkowaniu rozwoju współczesnego państwa „z rodziny” demokracji liberalnych, w którym przyjmuje się założenie – odchodząc zresztą od wizji państwa neoliberalnego – troski tego państwa o zaspokojenie materialnych i niematerialnych potrzeb obywateli (Supiot 2019, s. 289 i n.). To oznacza, że władza państwowa (ustawodawcza, wykonawcza) może, a jeśli zajdzie się potrzeba – powinna zająć się każdą sprawą, która temu dobru służy. Jeśli tak, to prawa społeczne ustalają wręcz obligatoryjne kierunki i cele każdej działalności państwa, a tym samym także jego administracji.

Zakład pracy w strukturze administracji musi więc „awansować”! Może właśnie do podmiotu zakładu publicznego?

Innymi słowy, państwo winno się jeszcze bardziej zaangażować w realizację praw społecznych. Instytucjonalizacja praw człowieka jest bowiem faktem, a to oznacza dziś znacznie większą odpowiedzialność państwa w tym zakresie. Państwo zobowiązane jest zatem również do tworzenia formalnych ram, w których wartości te mogą być realizowane. W konsekwencji, jak twierdzi się w literaturze:

(...) coraz szerszej regulacji administracyjnej obejmującej te obszary życia społecznego, w których mogą być realizowane świadczenia na rzecz obywateli. (...) Wypełnianie funkcji świadczących przez administrację może przybierać postać klasycznych działań społeczno-organizatorskich lub nawet władczych albo może polegać na tworzeniu przez państwo warunków sprzyjających wypełnianiu tych funkcji przez podmioty znajdujące się poza aparatem administracyjnym. W takich warunkach państwo określa zasady realizacji tych zadań, natomiast ich bezpośrednim wykonawcą mogą być różne podmioty, w szczególności zakłady publiczne (Czarnik, Posłuszny 2011, s. 492).

W tym kontekście zasadnicza teza Arkadiusza Sobczyka – traktowania zakładu pracy jako zakładu administracyjnego – pozostaje jednak do głębokiego rozważenia.

Niemniej nie ma żadnych wątpliwości, że Arkadiusz Sobczyk ma wielkie zasługi w otwarciu prawa pracy na konstrukcję prawa administracyjnego, bo to właśnie dzięki temu Autorowi otwarcie to się dokonało. Z kolei bez owej odsłony potencjału inspiracji płynących z nauki

prawa administracyjnego dla prawa pracy o wiele trudniej byłoby mi dostrzec publiczny wymiar prawa pracy. I właśnie za to – jako naukowczyni – pozostaję Panu Profesorowi Arkadiuszowi Sobczykowi niezwykle wdzięczna.

Bibliografia

- Chauchard J.P. (2003) *La subordination du salarié, critère du contrat de travail* [w:] J.P. Chauchard, A.C. Hardy-Dubernet (sous la dir. de), *La subordination dans le travail. Analyse juridique et sociologique de l'évolution des formes d'autonomie. et de contrôle dans la relation de travail*, Paris.
- Czarnik Z., Posłuszny J. (2011) *Zakład publiczny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, Warszawa (seria: „System Prawa Administracyjnego”, t. 6).
- Elżanowski M. (1970) *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa.
- Horden F. (2003) *Contrat de travail, lien de subordination et lois sociales* [w:] Y. Le Gall, D. Gaurier, P.Y. Legal (sous la dir. de), *Du droit du travail aux droits de l'humanité : études offertes à Philippe-Jean Hesse*, Rennes.
- Kędzia Z. (1980) *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław–Warszawa.
- Kuta T. (1969) *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław.
- Musiała A. (2016) *Kilka refleksji temat wypowiedzi L. Florka, zamieszczonej w „Monitorze Prawa Pracy” nr 10/2016, pt. Uwagi do opracowania A. Musiały, Zakres kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 12.
- Musiała A. (2017) *Czy rzeczywiście „Państwo zakładów pracy”?*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 6.
- Musiała A. (2020) *Polskie prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań.
- Musiała A. (2021) *O atrakcyjności aksjologii prawa administracyjnego dla systemu prawa pracy i tego konsekwencjach*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3.
- Musiała A. (2022) *„Organizacja społeczna” zakładu pracy jako podstawowe pojęcie teorii prawa pracy*, „Forum Prawnicze”, nr 1.
- Ochendowski E. (1996) *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica”, t. 32.
- Osiatyński W. (2011) *Prawa człowieka i ich granice*, przeł. S. Kowalski, Kraków.
- Sierakowski S. (2014) *Sierakowski o Krastewie: Bałkański przemytnik idei*, <http://krytykapolityczna.pl/kultura/czytaj-dalej/sierakowski-o-krastewie-balkanski-przemytnik-idei/> (dostęp: 15 kwietnia 2022).
- Sobczyk A. (2017) *Państwo zakładów pracy*, Warszawa.
- Sobczyk A. (2021) *Zakład pracy jako zakład administracyjny. Z problematyki kontroli, prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy)*, Kraków.
- Starościak J. (1969) *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Supiot A. (2004) *Le droit du travail*, Paris (seria: „Que sais-je?”).
- Supiot A. (2019) *Les cours en College de France*, Paris.
- Vannes V. (2005) *Le concept de l'autorité dans les relations de travail* [w:] V. Vannes, *Le lien de subordination dans le contrat de travail*, Bruxelles.
- Zimmermann J. (2017) *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Zimmermann J. (2020) *Prawo administracyjne*, Warszawa.

Akty prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 roku.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, Dz.U. 2020, poz. 1320 tekst jedn. ze zm.

Ustawa z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, Dz.U. 2021, poz. 746 tekst jedn. ze zm.