

Uwagi krytyczne w sprawie postulowanego rozszerzenia uprawnień inspektora pracy w zakresie ustalenia stosunku pracy

Wprowadzenie

Właściwe kształtowanie relacji między stosowaniem w obrocie prawnym umowy o pracę oraz umów dotyczących tzw. zatrudnienia niepracowniczego należy od wielu lat do najbardziej palących problemów prawa pracy. Na płaszczyźnie normatywnej uszczegółowiono w 1996 r.¹ kodeksową definicję stosunku pracy, zamieszczoną w art. 22 § 1 k.p., ustalając jednocześnie niedopuszczalność zastąpienia umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w powyższym przepisie (art. 22 § 1¹ k.p.). Niniejsze opracowanie pozostawia jednak na drugim planie tematykę materialnoprawną, skupiając się na środkach prawnych sankcjonujących przestrzeganie przepisów prawa materialnego. W tej dziedzinie obowiązujące przepisy przyznają istotne uprawnienia organom Państwowej Inspekcji Pracy. Mocą powołanej wyżej nowelizacji z 1996 r. nadano inspektorom pracy legitymację procesową czynną w postępowaniu cywilnym o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 63¹ k.p.c.). Legitymację taką inspektor posiada wyłącznie w tej kategorii spraw, a jej wykonywanie jest niezależne od stanowiska zainteresowanego pracobiorcy. Odmienne rodzajowo uprawnienie przysługuje inspektorowi pracy jako organowi powołanemu do złożenia wniosku o ściganie wykroczenia przeciwko prawom pracownika, względnie do ukarania mandatem pracodawcy lub osoby działającej w jego imieniu. Jednym z takich wykroczeń, stypizowanym w art. 281 pkt 1 k.p., jest zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 k.p. powinna być zawarta umowa o pracę. Ponadto inspektor pracy może korzystać w omawianej sferze ze środków administracyjnych o łagodniejszym charakterze poprzez skierowanie wystąpienia lub wydania polecenia w razie stwierdzenia niedopuszczalnego zastąpienia umowy o pracę przez umowę cywilnoprawną (art. 11 pkt 8 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy²).

¹ Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 24, poz. 110.

² Tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1251 ze zm, dalej: ustawa o PIP.

Istnieją jednak głosy wskazujące, że uprawnienia inspektora pracy w zakresie ustalania treści stosunku pracy mają *de lege lata* nadmiernie ograniczone ramy. W uzasadnieniu stwierdza się, że procesy sądowe, inicjowane przez inspektorów w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy, są nieefektywne i trwają zbyt długo. Rozstrzygnięcie dokonane w postępowaniu w sprawie o wykroczenie z art. 281 pkt 1 k.p. zachowuje zaś walor prawny wyłącznie w tym postępowaniu i nie przekłada się na wiążące ustalenie treści stosunku prawnego nawiązanego przez pracobiorcę i podmiot zatrudniający. Wychodząc z tych założeń, postuluje się wyposażenie inspektora pracy w kompetencję wydania decyzji ustalającej istnienie między stronami stosunku pracy. Taką konstrukcję prawną przewidziano w pochodzącym z 2021 r. poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego³. Rozwiązania idące w tym kierunku nie są jednoznacznie oceniane, spotykając się zarówno z głosami krytyki⁴, jak i pozytywnym przyjęciem⁵. Zasluguje one na wnikliwą uwagę ze względów praktycznych oraz ogólnoteoretycznych, jako że rozważany problem nie może być rozpatrywany w oderwaniu od refleksji o charakterze prawnym stosunku pracy.

1. Uprawnienia inspektora pracy a charakter prawny stosunku pracy

Zaliczenie prawa pracy do prawa prywatnego lub publicznego należy do tematów kontrowersyjnych. Według przeważających poglądów w tej gałęzi prawa są obecne elementy zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego. Wyrażane jest również odosobnione stanowisko, według którego prawo pracy jest w całości prawem publicznym. Ze względu na złożoność materii prawa pracy istnieje jednak potrzeba odniesienia ocen do poszczególnych instytucji tego prawa. Stosunek pracy stanowi niewątpliwie centralną instytucję indywidualnego prawa pracy. Przepis art. 22 § 1 k.p. wskazuje, że przez nawiązanie stosunku pracy powstają wzajemne zobowiązania stron. W tym podstawowym aspekcie przepis ten nawiązuje bezpośrednio do konstrukcji art. 441 Kodeksu zobowiązań. Można zatem stwierdzić, że uchwalenie

³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk nr 1134, dalej: projekt ustawy nowelizującej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E811A0AF4AAFA746C12586CB00589271> [dostęp 9.06.2022].

⁴ M. Flasiński, *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy – granice uprawnień*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 10, s. 12; T. Liszcz, *Domniemanie stosunku pracy jako środek prawny przeciwko stosowaniu umów cywilnoprawnych dla ukrywania stosunku pracy*, [w:] T. Kuczyński, A. Jąbłoński (red.), *Prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Kubota*, Warszawa 2018, s. 147. Ostrożniejsze, choć sceptyczne stanowisko zajmuje Ł. Pisarczyk, *W stronę ochrony zatrudnionych*, [w:] M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska (red.), *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, Toruń 2017, s. 106-107.

⁵ A. Przybyłowicz, *O uprawnieniach inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5, s. 29-33.

Kodeksu pracy utwierdziło zobowiązaniowy charakter stosunku pracy, który nie został podważony przez kolejne nowelizacje tego aktu prawnego. Trafnie zastrzega się, że jest to zobowiązaniowy stosunek prawa pracy, co wynika z odrębności gałęzi prawa pracy i specyficznych właściwości, które wykazuje ten stosunek prawny. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że nieliczni autorzy kwestionujący zobowiązaniową naturę stosunku pracy nie podważają zwykle zastosowanej dla niego prywatnoprawnej metody regulacji, stwierdzając, że jest on stosunkiem prywatnoprawnym (cywilnym)⁶. Odrębne miejsce zajmuje koncepcja Arkadiusza Sobczyka, który postrzega stosunek pracy jako stosunek administracyjno-prawny, uznając, że umowa o pracę posiada cechy umowy administracyjnej⁷.

Prywatnoprawny charakter umowy o pracę znajduje uzasadnienie w kryteriach stosowanych dla odróżnienia elementów charakterystycznych dla prawa prywatnego i publicznego. Umowa ta służy zabezpieczeniu prywatnych interesów pracownika i pracodawcy, choć trudno zaprzeczyć, że w ramach stosunku pracy realizowane są również cele publiczne. Kryterium decydującego należy upatrywać jednak w przyjętej metodzie regulacji prawnej, która w prawie cywilnym nawiązuje do autonomii woli stron, wykluczając władcze oddziaływanie jednego z podmiotów stosunku prawnego na drugi podmiot. Te elementy odnajdujemy przy zawarciu umowy o pracę. Pracownik i pracodawca występują bowiem w pozycji podmiotów formalnie równorzędnych. Faktyczna przewaga jednej ze stron nie odbiera stosunkowi prawnemu charakteru prywatnego, nie należy ona zresztą do rzadkości również w stosunkach prawa cywilnego. Uregulowania konstytucyjne i kodeksowe akcentują silnie wolność nawiązania stosunku pracy (wolność pracy). Przepis art. 11 k.p. uzależnia jednoznacznie nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy od zgodnego oświadczenia woli stron tego stosunku, bez względu na jego podstawę prawną. Dodać trzeba, że to właśnie na etapie nawiązania stosunku pracy (zawarcia umowy o pracę) równorzędność stron rodzi znacznie mniejsze wątpliwości niż w fazie jego wykonywania, w której zaznaczają się kompetencje kierownicze pracodawcy, stanowiące przyczynek do dyskusji na temat charakteru władztwa podmiotu zatrudniającego wobec pracownika.

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że cechą charakterystyczną licznych regulacji prawa pracy jest równoczesne sankcjonowanie ich za pomocą konstrukcji prawa prywatnego oraz prawa publicznego, nie wyłączając oddziaływania za pomocą środków typu penalnego. Normy w ten sposób sankcjonowane przybierają charakter *leges plus quam perfectae*⁸. Wśród przykładów można wymienić art. 11 pkt 7 ustawy o PIP przewidujący wydanie przez inspektora pracy decyzji administracyjnej,

⁶ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań 2020, s. 176, 245.

⁷ A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 87-99, 256-257. Odniesienie się do tej koncepcji przekracza granice niniejszego opracowania, ograniczam się zatem do stwierdzenia, że nie ma on poparcia w obowiązujących przepisach kodeksowych i konstytucyjnych, w związku z czym może być traktowany raczej w kategoriach postulatu *de lege ferenda*.

⁸ Por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 84; J. Jończyk, *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965, s. 231.

skierowanej do pracodawcy, nakazującej wypłacenie pracownikowi należnego wynagrodzenia za pracę (tzw. nakaz płatniczy inspektora pracy). W bezpośrednim związku z rozważaną tematyką pozostaje przywołany wyżej art. 281 pkt 1 k.p., mocą którego zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 k.p. powinna być zawarta umowa o pracę, zostało uznane za wykroczenie przeciwko prawom pracownika.

Bezpośrednio po wprowadzeniu art. 281 pkt 1 k.p. podnoszono w piśmiennictwie, że inspektor pracy nie może na własny użytek dokonywać ustaleń co do charakteru prawnego umowy o pracę, które należą do istoty sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c., podlegającej rozstrzygnięciu w postępowaniu przed sądem pracy⁹. Na tym tle wyłoniły się dwa konkurencyjne stanowiska. Według pierwszego z nich inspektor pracy, przed uruchomieniem sankcji wykroczeniowej, powinien uzyskać prawomocny wyrok sądu pracy¹⁰, natomiast zgodnie z poglądem drugim kwalifikacja dokonana przez inspektora pracy może mieć charakter samodzielny¹¹. Zakładając nawet akceptację stanowiska drugiego, nie oznacza to automatycznego otwarcia drzwi dla wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji inspektora pracy o ustaleniu istnienia stosunku pracy. Niewystarczający jest argument, że nadanie inspektorowi pracy kompetencji do wydania takiej decyzji stanowi narzędzie mniej restryktywne w porównaniu do istniejącej już sankcji wykroczeniowej. Oba te instrumenty mają bowiem zróżnicowany charakter. Ukaranie pracodawcy lub osób go reprezentujących za wykroczenie, o którym jest mowa w art. 281 pkt 1 k.p., nie jest równoznaczne z ustaleniem, że między pracodawcą i pracownikiem istnieje stosunek pracy. W postępowaniach prowadzonych przed sądem pracy, których przedmiotem jest ustalenie istnienia stosunku pracy lub inne roszczenia wywodzone z tego stosunku, sąd pracy nie jest związany orzeczeniem wydanym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, bez względu na to, czy przybiera ono formę wyroku sądu, czy też mandatu karnego wymierzonego przez inspektora pracy. Mając powyższe na względzie, a także biorąc pod uwagę represyjność sankcji wykroczeniowej, należy dążyć do zawężenia zakresu normy art. 281 pkt 1 k.p. do przypadków, w których występowanie cech stosunku pracy przedstawia się już *prima facie* jako jednoznaczne, w związku z czym wniosek o istnieniu między stronami stosunku pracy (a nie stosunku cywilnoprawnego) nie nasuwa wątpliwości.

Natomiast bezpośrednim celem ustalającej decyzji inspektora pracy byłoby stwierdzenie, że między stronami stosunek ten istnieje. Przedmiot tej decyzji dotyczyłby zatem istoty stosunku prawnego. Decyzja organu umiejscowionego w ramach organizacyjnych władzy wykonawczej¹² przesądzałaby niezależnie od woli stron o charakterze

⁹ S. Płażek, *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 39.

¹⁰ *Ibidem*, s. 41; A. Sobczyk, *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy – wątpliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 36-38.

¹¹ P. Prusinowski, *Umowne podstawy zatrudnienia*, Warszawa 2012, s. 171-172.

¹² Zob. M. Jabłoński, *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa – wnioski de lege lata i de lege ferenda*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3945, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. CXVIII, s. 72, oraz powołana tam literatura.

nawiązanego przez nie stosunku, wkraczając bezpośrednio w zakres swobody umów w jej wąskim znaczeniu (swobody nawiązania stosunku pracy). Tego zastrzeżenia nie niweluje przewidziane w projekcie ustawy nowelizującej uprawnienie pracodawcy do odwołania się od wskazanej decyzji do sądu pracy. Nadanie kompetencji do ustalenia istnienia stosunku pracy owocuje widoczną w tym projekcie tendencją do rozszerzenia treści decyzji administracyjnej o ustalenie zasadniczych elementów treści tego stosunku, takich jak rodzaj umowy o pracę, wynagrodzenie za pracę, względnie inne warunki pracy¹³, co oznaczałoby, że decyzja ta zastępuje praktycznie w pełnym zakresie dyspozycję stron stosunku prawnego, znajdującą wyraz z swobodzie ustalenia treści tego stosunku. Z tego rodzaju rozwiązaniem nie spotykamy się w żadnej dziedzinie lokującej się w szeroko rozumianym spektrum prawa prywatnego.

W uzasadnieniu poglądu opowiadającego się za nadaniem inspektorowi pracy rozważanego tutaj uprawnienia odwołano się do przepisu art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴, wskazując w tym kontekście, że obowiązujące prawo przewiduje możliwość samodzielnej kwalifikacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych charakteru stosunku prawnego (stosunku pracy), co stanowi bezpośrednią przesłankę wydania decyzji Zakładu, w tym zwłaszcza decyzji ustalającej podleganie ubezpieczeniom społecznym na podstawie tytułu pracowniczego¹⁵. Wydaje się jednak, że paralelne rozpatrywanie tych uprawnień jest nieuzasadnione. Po pierwsze, kwalifikacja przez organ rentowy konkretnego stosunku prawnego jako stosunku pracy nie przekłada się na treść decyzji tego organu, a jedynie stanowi przesłankę wydania takiej decyzji, której przedmiotem jest orzeczenie o podleganiu lub niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym z określonego tytułu. Po wtóre, co najważniejsze, postępowanie toczące się przed organem rentowym angażuje bezpośrednio cele publicznoprawne, a nie prywatnoprawne, ponieważ ma na celu ustalenie stosunku ubezpieczenia społecznego, co wpływa na rozmiar składek wnoszonych do funduszu publicznego, a także wysokość świadczeń należnych z tego funduszu w razie ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Z tego względu postępowania prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ogniskują się jedynie wokół dylematu, czy w okolicznościach konkretnego przypadku doszło do nawiązania i realizacji stosunku pracy, czy też cywilnoprawnego (pozapracowniczego) stosunku zatrudnienia. Znacznie częściej przesłanką rozstrzygnięcia jest ocena typu nawiązanej przez strony umowy prawa cywilnego (prawa zobowiązań). Związanie stron umową o świadczenie usług (art. 750 k.c. w zw. z art. 734 § 1 k.c.) lub umową o dzieło (art. 627 k.c.) przesądza bowiem o objęciu lub nieobjęciu wykonawcy danej umowy ubezpieczeniami obowiązkowymi¹⁶. Nie oznacza to jednak w żadnej mierze powierzenia organowi rentowemu kompetencji do ustalenia treści stosunku cywilnoprawnego. Po trzecie wreszcie, decyzja organu rentowego lub

¹³ Art. 1 pkt 6 lit. b projektu ustawy nowelizującej.

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1109 ze zm.

¹⁵ A. Przybyłowicz, *O uprawnieniach...*, s. 30-31.

¹⁶ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

orzeczenie sądu, zapadłe w wyniku odwołania od tej decyzji, nie wiąże sądu pracy rozpoznającego spór o ustalenie istnienia stosunku pracy.

2. Uwarunkowania konstytucyjne i ustrojowe

Nadanie inspektorowi pracy kompetencji do wydania decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy oznaczałoby wyposażenie tego organu w trzeci już środek prawny zmierzający do eliminacji niepożądanego nadużywania umów cywilnoprawnych kosztem stosunku pracy. Obok zatem metod działania ulokowanych w sferze postępowania cywilnego (art. 63¹-63² k.p.c.) oraz procesowego i materialnego prawa wykroczeń (art. 281 pkt 1 k.p.) inspektor pracy mógłby na drodze aktu władczego ustalić charakter stosunku prawnego zachodzącego między zainteresowanymi stronami. Powstaje pytanie, czy takie nagromadzenie sankcji nie jest nadmierne w stosunku do realnie istniejących potrzeb. Wydaje się, że zamiast sięgania po nowy środek prawny bardziej celowe jest doskonalenie przez ustawodawcę rozwiązań dotychczasowych, co dotyczy zwłaszcza rzadko wykorzystywanego uprawnienia do występowania na drogę postępowania procesowego. Należy podzielić argument, że granicą władczej ingerencji państwa w stosunki pracy (art. 24 zd. 2 Konstytucji) powinna być zasada pomocniczości państwa i ochrony sądowej¹⁷. Ingerencja władcza i niesądowa w stosunki zobowiązaniowe powinna być zastrzeżona dla sytuacji nadzwyczajnych. Na kwestię tę można spojrzeć również z punktu widzenia ograniczenia swobody umów, która jest emanacją konstytucyjnej zasady wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji). Można oczywiście uznać, że istnieje kolizja między wartościami konstytucyjnymi, obejmującymi swobodę kształtowania stosunku umownego oraz ochronę pracy (art. 24 zd. 1 Konstytucji). Przy rozstrzyganiu tego rodzaju kolizji należy jednak kierować się zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wskazuje się, że na zasadę tę składają się trzy zasady szczegółowe: konieczności, przydatności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Zasada konieczności zakłada, że ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. Z kolei zasada przydatności oznacza, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia danego prawa konstytucyjnego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy¹⁸. Postulowane poszerzenie uprawnień inspektora pracy nasuwa zastrzeżenia z punktu widzenia konieczności i przydatności. Przeciwdziałanie korzystaniu z umów cywilnoprawnych na potrzeby zatrudnienia pracowników może być bowiem osiągnięte przy odwołaniu się do rozwiązań przewidzianych przez obowiązujące ustawodawstwo, przy nadaniu im bardziej optymalnego kształtu i udoskonaleniu ich stosowania. Ponadto możliwość ustalenia

¹⁷ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I. *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 50.

¹⁸ P. Tuleja, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 116-117.

stosunku prywatnoprawnego decyzją administracyjną jest z punktu widzenia swobody umów „środkiem bardziej uciążliwym” niż wyposażenie inspektora pracy w legitymację do wszczynania w interesie pracownika sporu procesowego, zwłaszcza że do dyspozycji inspektora pozostawałyby jednocześnie dwa środki prawne o charakterze władczym, z których pierwszy miałby zabarwienie penalne (art. 281 pkt 1 k.p.), a drugi – administracyjne.

Innego rodzaju wątpliwość wiąże się z ustrojową pozycją Państwowej Inspekcji Pracy. Istnieje problem, czy Inspekcja ta może być uznana za pozasądowy lub *quasi*-sądowy organ rozstrzygający, który zajmuje się rozstrzyganiem sytuacji spornych na drodze wiążących orzeczeń. Taki pogląd został wyrażony w piśmiennictwie¹⁹, jednak *de lege lata* przeważa stanowisko odmienne, odmawiające Inspekcji statusu organu rozstrzygającego²⁰. W jego uzasadnieniu wskazuje się trafnie, że nadanie inspektorowi uprawnień do nakładania grzywny na drodze mandatu karnego i nakazania pracodawcy wypłaty należnego wynagrodzenia, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi (art. 11 pkt 7 ustawy o PIP) nie jest wystarczające dla uzyskania takiego statusu; odnośnie do nakazu płatniczego podkreśla się, że kompetencja do jego wydania aktualizuje się tylko w przypadku świadczenia majątkowego „należnego”, a więc takiego, które jest w istocie bezsporne²¹. Powstaje pytanie, czy ocena ta nie powinna zostać zweryfikowana w razie postulowanego powierzenia inspektorowi pracy kompetencji do ustalenia istnienia stosunku pracy wraz z ustaleniem określonych elementów treści tego stosunku. W tym przypadku dochodzi bowiem do rozstrzygnięcia odnoszącego się do samej istoty indywidualnego stosunku umownego. Uznaniu Inspekcji za organ rozstrzygający (orzekający) powinno towarzyszyć zapewnienie odpowiednio silnych gwarancji niezawisłości, które są niezbędne w celu realizowania funkcji przypisanych takiemu organowi²². W tym zakresie obecne uregulowania wydają się niewystarczające²³.

3. Wybrane problemy procesowe

Koncepcja powierzenia inspektorowi pracy uprawnień do ustalenia istnienia stosunku pracy na drodze decyzji implikuje liczne pytania natury proceduralnej.

¹⁹ J. Szymanek, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008, s. 33.

²⁰ D. Makowski, *Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 45, 51; M. Jabłoński, *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy...*, s. 71.

²¹ Zob. uzasadnienie postanowienia TK z 13 lutego 2008 r., SK 5/07, OTK-A 2008/1, poz. 19, pkt 4.3.

²² Zob. wyrok TSUE z 13 grudnia 2012 r., *Forposta SA i ABC Direct Contact sp. z o.o. p. Pocztę Polskiej S.A.*, C 465-11, ECLI:EU:C:2012:801, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji” 2012, nr 4, s. I-213, pkt 17 oraz powołane tam orzecznictwo.

²³ Niezależność pracowników Państwowej Inspekcji Pracy wykonujących czynności kontrolne (art. 44 ust. 2 ustawy o PIP) nie została jednoznacznie powiązana z wydawanymi przez nich orzeczeniami (rozstrzygnięciami), koncentrując się raczej wokół procesu prowadzenia czynności kontrolnych.

Wśród kluczowych problemów należy wymienić określenie trybu zaskarżenia tej decyzji, zagadnienie wykonalności decyzji oraz innych związanych z nią skutków oraz relację między postępowaniem prowadzonym przez inspektora pracy oraz innymi postępowaniami dotyczącymi ustalenia stosunku pracy.

Nie ulega wątpliwości, że decyzja inspektora pracy powinna być zaskarżalna na drodze sądowej. Odmienne rozwiązanie naruszałoby konstytucyjne prawo do sądu, które przysługuje stronie stosunku prywatnoprawnego. Administracyjny charakter aktu wydawanego przez inspektora pracy wskazywałby na właściwość sądu administracyjnego, jednak rozwiązanie takie nie jest dostosowane do specyfiki spraw podlegających rozpoznaniu. Sąd administracyjny kontroluje bowiem zaskarżoną decyzję pod względem legalności, a postępowanie dowodowe przed tym sądem może odbywać się jedynie w ograniczonym zakresie²⁴. Inaczej mówiąc, sąd administracyjny jest sądem prawa, a nie sądem faktu. Z tych względów projektowane rozwiązania oraz propozycje doktrynalne opowiadają się za powierzeniem sądom powszechnym (sądom pracy) rozpoznawania odwołań od decyzji inspektora pracy. Powoduje to, że postępowanie miałoby charakter hybrydalny, na wzór postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych²⁵. Taka konstrukcja rodzi dalsze problemy, których omówienie przekracza zakres niniejszego opracowania, tym bardziej że istnieje konieczność powiązania oceny z kształtem konkretnego rozwiązania procesowego.

Nie wnikając w kwestie szczegółowe, warto zauważyć, że wprowadzenie sądowej drogi odwoławczej nie wpływa na skrócenie czasu trwania postępowania, którego przewlekłość jest wskazywana jako jedna z wad obowiązującego postępowania procesowego o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 476 § 1 pkt 1¹ k.p.c.), inicjowanego przez pracownika lub inspektora pracy (art. 63¹ § 1 k.p.c.). Wręcz przeciwnie, całościowo rozumiane postępowanie w przedmiocie ustalenia stosunku pracy ulega wydłużeniu o jego fazę administracyjną, prowadzoną przed inspektorem pracy. Trudno zaś rokować jakiegokolwiek skrócenie etapu sądowego, jako że sąd pracy będzie przeprowadzał, jak obecnie, wszelkie wnioskiwane przez strony dowody, nie wyłączając zeznań świadków i przesłuchania stron.

Niekorzystnym następstwem długotrwałości postępowania ma zapobiegać natychmiastowa wykonalność decyzji inspektora pracy, przewidziana w projekcie ustawy nowelizacyjnej²⁶. Rozwiązanie to implikuje jednak inne, poważne problemy, które stawiają pod znakiem zapytania jego celowość. Od chwili wydania zaskarżonej decyzji pracodawca powinien bowiem traktować osobę przez niego zatrudnioną jako pracownika, co oznacza, że jest obowiązany realizować świadczenia majątkowe i niemajątkowe przewidziane przepisami prawa pracy. Zatrudnienie pracownika w ramach stosunku pracy rodzi równoległe skutki określone w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i regulacjach podatkowych. W tym kontekście

²⁴ Art. 106 ust. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329.

²⁵ Zob. art. 459 i n. k.p.c.

²⁶ Zob. art. 1 pkt 6 lit. c projektu ustawy nowelizującej.

należy rozważyć następstwa uchylecia lub zmiany decyzji inspektora pracy przez sąd pracy, po przeprowadzonym przez ten sąd postępowaniu. Powstaje wówczas pytanie o możliwość „anulowania” czynności dokonanych w sferze podatkowej i ubezpieczeniowej, co nieuchronnie wiązałoby się z koniecznością zwrotu nadpłaconych składek i podatków. Jeszcze bardziej problematyczne jest to, czy i na jakiej podstawie pracodawca miałby wobec niedoszłego pracownika roszczenie o zwrot przysporzeń wynikających z pracowniczego charakteru stosunku pracy. Względny słusnościowy sprzeciwiają się automatycznemu przyjęciu takich konsekwencji.

Decyzja inspektora pracy, po bezskutecznym upływie terminu jej zaskarżenia, nabierałaby przymiotu ostateczności. Nie jest jednak jasne, czy decyzja taka zagwarantowałaby pewność obrotu prawnego. Z tego punktu widzenia istotne jest, czy decyzja jest wiążąca dla sądów i innych organów państwowych. Wskazuje się, że sąd jest związany ostateczną decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym oraz decyzją deklaratoryjną, wydaną w sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, tj. wynikającej ze stosunków z zakresu prawa administracyjnego. Nie ma natomiast związania ostateczną decyzją administracyjną deklaratoryjną, wydaną w sprawie – w ujęciu materialnym – cywilnej, mocą przepisów szczególnych przekazanej do właściwości organów administracyjnych²⁷. Taki właśnie charakter miałaby zaś decyzja inspektora pracy ustalająca istnienie stosunku pracy. Brak związania wskazaną decyzją sądów rozstrzygających spory z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych prowadzi do podważenia funkcjonalności proponowanego rozwiązania.

Również orzeczenie sądu wydane w rezultacie odwołania się od decyzji inspektora pracy ustalającej istnienie stosunku pracy należy rozpatrywać przy uwzględnieniu jego mocy wiążącej w innych postępowaniach. Szczególnie istotne jest to, czy orzeczenie takie wyłączałoby możliwość wszczęcia odrębnego postępowania procesowego o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 476 § 1 pkt 1¹ k.p.c.). W tym zakresie należy wskazać, że wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami (art. 366 k.p.c.). Niezależnie od wątpliwości, czy w porównywalnych sprawach można mówić o jednorodności przedmiotu rozstrzygnięcia, koniecznym warunkiem zapewnienia *rei iudicatae* byłaby tożsamość stron obu postępowań²⁸, która jest również przesłanką pozytywnego skutku prawomocności wyroku, polegającego na związaniu sądu wyrokiem wydanym w innej sprawie (art. 365 § 1 k.p.c.). Poprzestając wyłącznie na zasygnalizowaniu możliwych problemów, należy stwierdzić, że wynikają one ze swoistej konkurencji między wielością środków prawnych, które mogłyby być wykorzystane dla osiągnięcia podobnego celu w razie

²⁷ J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I. *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016, s. 75-77 oraz powołane tam orzecznictwo, a zwłaszcza uchwała składu 7 sędziów SN z 29 czerwca 1995 r., II PZP 2/95, OSNP 1996, nr 4, poz. 57.

²⁸ W projekcie ustawy nowelizującej (art. 2 pkt 3) nie nadano pracownikowi prawa do odwołania się od decyzji inspektora pracy do sądu pracy, przewidując jedynie wzięcie udziału w tym postępowaniu w charakterze zainteresowanego, które jest zależne od woli danego podmiotu.

usankcjonowania w obowiązującym ustawodawstwie kompetencji inspektora pracy do wydania decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy, istniejącej niezależnie od możliwości wystąpienia przez stronę stosunku materialnoprawnego lub inspektora pracy z powództwem o ustalenie tego stosunku (art. 476 § 1 pkt 1¹ k.p.c.).

4. Zakończenie

Nadanie organom Państwowej Inspekcji Pracy nowego uprawnienia o charakterze władczym, obejmującego ustalenie istnienia stosunku pracy, nie jest w moim przekonaniu postulatem zasługującym na aprobatę. Przemawiają za tym zarówno podniesione wyżej względy teoretyczne oraz ogólnoustrojowe, jak i argumenty natury pragmatycznej. Mnożenie środków prawnych nie zawsze służy pełniejszemu osiągnięciu celów regulacji prawa materialnego. Kolizja wynikająca z nadmiernej liczby instrumentów (rodzajów postępowań) może prowadzić wręcz do pogłębienia stanu niepewności prawnej. Dalece niewystarczająca jest konstatacja, że inspektorzy pracy nie korzystają z większym zakresem ze środków przysługujących im *de lege lata*, które nie gwarantują osiągnięcia oczekiwanych wyników. Niedostatek aktywności lub skuteczności organów PIP w sferze postępowania o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 63¹ k.p.c.) powinien skłonić do organizacyjnego i prawnego wzmocnienia (wsparcia) Inspekcji. Pozytywne skutki miałyby również działania pozwalające na realne wdrożenie zasady szybkości postępowania przed sądem pracy, co jednak stanowi szersze wyzwanie stojące przed całym sądownictwem pracy, a także wymiarem sprawiedliwości w ogólności. Ponadto można rozważać zmianę regulacji prawa materialnego, chociaż osiągnięcie na tej drodze przełomowych rezultatów przez wprowadzenie szeroko dyskutowanego domniemania prawnego stosunku pracy jest w mojej ocenie dyskusyjne. Trudno jednak zgodzić się, że nieefektywność istniejących instrumentów prawnych, które i tak stanowią przełamanie reguły tożsamości strony stosunku materialnoprawnego i procesowego, uzasadnia przyznanie organom Inspekcji kolejnego, bardzo daleko idącego uprawnienia o charakterze władczym. Takie rozwiązanie nie usunie niedomagań wpływających na efektywność postępowań sądowych o ustalenie istnienia stosunku pracy, a wobec konieczności ustanowienia sądowej drogi odwoławczej zasadniczy ciężar rozpoznania sporów będzie koncentrował się nadal na postępowaniach spornych przed sądem pracy, których liczba nieuchronnie wzrośnie.

Przedmiot tego opracowania skłania również do postawienia problemu o bardziej generalnym znaczeniu. Chodzi mianowicie o to, czy w świetle podziału prawa na gałęzie uprawnione i celowe jest nadanie organowi władzy wykonawczej kompetencji wydania decyzji co do istnienia stosunku prywatnoprawnego nawiązywanego na podstawie umowy stron, zakładając nawet, że rozstrzygnięcie to miałoby – jak w omawianej tutaj sytuacji – charakter deklaratoryjny (ustalający), a nie konstytutywny. Szczegółowe odniesienie się do tej kwestii zasługuje na odrębne opracowanie o ogólniejszym charakterze. Ograniczając się do tematyki niniejszych rozważań, wyrażam pogląd, że istnieją ważne względy systemowe sprzeciwiające się

odniesieniu takiego rozwiązania do indywidualnego stosunku pracy, który pozostaje stosunkiem zobowiązaniowym należącym do sfery prawa prywatnego, mimo że interes publiczny wpływa na ukształtowanie niektórych ustawowych elementów tego stosunku.

Bibliografia

- Flasiński M., *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy – granice uprawnień*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 10.
- Gudowski J., [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I. *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016.
- Jabłoński M., *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa – wnioski de lege lata i de lege ferenda*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3945, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. CXVIII.
- Jończyk J., *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965.
- Liszczyński T., *Domniemanie stosunku pracy jako środek prawny przeciwko stosowaniu umów cywilnoprawnych dla ukrywania stosunku pracy*, [w:] T. Kuczyński, A. Jabłoński (red.), *Prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Kubota*, Warszawa 2018.
- Makowski D., *Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Musiś A., *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań 2020.
- Pisarczyk Ł., *W stronę ochrony zatrudnionych*, [w:] M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska (red.), *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, Toruń 2017.
- Płazek S., *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9.
- Prusinowski P., *Umowne podstawy zatrudnienia*, Warszawa 2012.
- Przybyłowicz A., *O uprawnieniach inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5.
- Sobczyk A., *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy – wątpliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I. *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Szymanek J., [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008.
- Tuleja P., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.

