

ARTUR TOMANEK  
ORCID: 0000-0002-3287-5886  
Uniwersytet Wrocławski

## WPŁYW PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY NA KSZTAŁTOWANIE FORM PRAWNYCH ZATRUDNIENIA

**Abstrakt:** Celem niniejszego opracowania jest uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy Państwowa Inspekcja Pracy powinna mieć wpływ na kształtowanie prawnych form zatrudnienia oraz na czym taki wpływ powinien polegać. Punktem odniesienia rozważań jest relacja między zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy a niepracowniczymi formami zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym. Autor poddaje ocenie środki oddziaływania prawnego przysługujące w omawianym zakresie Państwowej Inspekcji Pracy oraz wyraża pogląd, że istniejący stan prawny nie jest optymalny i wymaga interwencji ustawodawcy. Taka interwencja nie powinna jednak prowadzić do chaotycznego mnożenia narzędzi prawnych leżących w gestii Inspekcji.

**Słowa kluczowe:** stosunek pracy, zatrudnienie cywilnoprawne, inspektor pracy, ustalenie stosunku prawnego, wykroczenie

### 1. WPŁYW NA KSZTAŁTOWANIE FORM PRAWNYCH ZATRUDNIENIA WŚRÓD FUNKCJI I ZADAŃ PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

W obecnych realiach społecznych i gospodarczych relacje między pracownikami a cywilnoprawnymi formami zatrudnienia<sup>1</sup> pozostają szczególnie nabrzmiałym problemem. Sposób określenia tych relacji jest przedmiotem analiz dokonywanych *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. W tym drugim aspekcie można wyróżnić koncepcję przekształcenia prawa pracy w szersze ujęte prawo zatrudnienia<sup>2</sup> oraz idący w odmiennym kierunku postulat minimalizacji zjawiska

---

<sup>1</sup> Pojęcia stosunków zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego wyróżnili i rozwinęli J. Jończyk (*Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 149) oraz W. Sanetra (*Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 54–62).

<sup>2</sup> M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013, *passim*.

zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>3</sup>. Bez wchodzenia w szczególności tych modeli — jest oczywiste, że określenie form prawnych zatrudnienia oraz zakresu ich stosowania pozostaje w sferze kompetencji ustawodawcy. Ze względu na obowiązujący stan prawny, który jest punktem odniesienia dalszego wyводу, nie można jednak pominąć innych czynników, które wpływają na proces wykładni i stosowania prawa pracy w sferze form prawnych zatrudnienia. Jednym z nich jest dorobek judykatury, a zwłaszcza orzecznictwo Sądu Najwyższego, któremu przypisuje się niekiedy charakter prawotwórczy<sup>4</sup>. Na odrębną refleksję zasługuje, w moim przekonaniu, rola Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP, Inspekcja), która jest instytucją wypełniającą konstytucyjne zadanie państwa określone jako nadzór nad warunkami wykonywania pracy (art. 24 zd. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: u.p.i.p.)<sup>5</sup> PIP jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Nie dziwi zatem, że na pierwszym planie funkcji pełnionych przez PIP wymienia się funkcje kontrolną i nadzorczą, obok których uwzględnia się instruktaż i poradnictwo, działania na rzecz ulepszania ustawodawstwa pracy i ściganie wykroczeń<sup>6</sup>. Takie podejście jest uzasadnione również w świetle aktów Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>7</sup>. Kształtowanie form prawnych zatrudnienia nie jest wymieniane przez teorię prawa wśród funkcji PIP. Nie zostało również zaliczone do zadań PIP w ramach ich normatywnego określenia, znajdującego wyraz w katalogu sformułowanym w art. 10 ust. 1 u.p.i.p. Nie oznacza to jednak, że Inspekcja oraz jej organy są pozbawione wpływu na omawiane zagadnienie. W systemie prawa polskiego przyjęto bowiem szeroki zakres działania PIP, który nie ogranicza się do ochrony życia i zdrowia pracujących, ale obejmuje ochronę pracy *sensu largo*, będącą punktem odniesienia normy art. 24 Konstytucji. W tym zakresie mieści się dbałość o to, aby formy prawne zatrudnienia stosowane w obrocie prawnym odpowiadały przepisom Kodeksu pracy, przy uwzględnieniu tego, że działalność

<sup>3</sup> Taki kierunek przyjął projekt Kodeksu pracy opracowany w 2018 roku przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, powołaną na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2016 roku w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1366). Zob. zwłaszcza art. 47–50 projektu oraz jego uzasadnienie, <https://ms.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 10.04.2024).

<sup>4</sup> Zob. A. Drozd, *Przemiany pojęcia „stosunek pracy” — wpływ orzecznictwa czy prawa sędziowskiego?*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 67–79.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 97.

<sup>6</sup> D. Makowski, [w:] *System prawa pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2019, s. 1478.

<sup>7</sup> Zob. art. 3 ust. 1 i 2 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie dnia 11 lipca 1947 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450).

PIP koncentruje się wokół pracowniczego reżimu zatrudnienia, który jest traktowany jako optymalna forma zabezpieczenia interesów osoby zatrudnionej.

Uwagę skupia różnorodność środków działania przewidywanych przez u.p.i.p. w celu zapewnienia stosowania prawidłowej formy prawnej zatrudnienia. Znajdujemy wśród nich środki o charakterze zarówno penalnym (ściganie wykroczenia określonego w art. 281 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy, dalej: k.p.), jak i prywatnoprawnym. W tym drugim zakresie skonstruowano wyjątkową ze swojej istoty kompetencję procesową inspektora do wszczęcia — w charakterze powoda — postępowania sądowego o ustalenie istnienia stosunku pracy oraz do wzięcia udziału w tym postępowaniu (art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.i.p., art. 63<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, dalej k.p.c.). Do środków oddziaływania typu niewładczego można zaliczyć skierowanie wystąpienia do podmiotu zatrudniającego (art. 11 pkt 8 u.p.i.p.), jeżeli jego przedmiotem jest stosowanie zgodnej z prawem formy zatrudnienia. Nie można ponadto zapomnieć o tym, że przedmiotem działań poradniczych i instruktażowych inspektorów pracy może i powinno być rozpowszechnianie prawidłowych praktyk w odniesieniu do doboru odpowiedniej formy zatrudnienia. Na poziomie generalnym w gestii Inspekcji pozostaje zaś opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie prac legislacyjnych z zakresu prawa pracy (art. 10 ust. 1 pkt 10, art. 18 ust. 1 pkt 5 u.p.i.p.), które rozciągają się na omawianą tutaj problematykę.

Rozpiętość wymienionych narzędzi prawnych wskazuje na możliwość wyodrębnienia zadania PIP polegającego na promowaniu i weryfikacji stosowania pracowniczej formy zatrudnienia, o ile wyłonienie poszczególnych zadań byłoby oparte na kryterium przedmiotowym, obejmującym rodzaj materii prawnej (instytucji prawa pracy), wokół której koncentruje się dane zadanie<sup>8</sup>. Pozostaje jednak do oceny, czy granicą kompetencji organów PIP powinno być kontrolowanie dopuszczalności prawnej form zatrudnienia stosowanych w obrocie prawnym, czy też organy te powinny być wyposażone w uprawnienia dalej idące. W tym kontekście na uwagę zasługuje projekt wyposażenia inspektora pracy w kompetencję wydania decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy w razie stwierdzenia, że stosunek prawny wbrew umowie zawartej przez strony przejawia cechy stosunku pracy<sup>9</sup>.

Wprowadzenie każdego ze środków o stanowczym charakterze do obrotu prawnego spotykało się w przeszłości i spotyka się nadal ze zróżnicowanym przyjęciem przez teoretyków i praktyków prawa. Uwaga ta odnosi się do udziału inspektora pracy w postępowaniu wykroczeniowym, postępowaniu cywilnym o ustalenie istnienia stosunku pracy oraz do postulatu nadania inspektorowi kompetencji do wydania decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy. Taka sytuacja uzasadnia

<sup>8</sup> O sposobach definiowania zadań Państwowej Inspekcji Pracy zob. D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 147–156.

<sup>9</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy — Kodeks postępowania cywilnego, druk nr 1134 Sejmu IX kadencji, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1134> (dostęp: 10.04.2024).

przeprowadzenie analizy wymienionych środków prawnych, której celem jest indywidualna i całościowa ocena ich efektywności wraz z rozważeniem zakresu możliwych zmian. Na płaszczyźnie ogólnej analiza ta powinna prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy rola PIP w sferze prawnych form zatrudnienia powinna przybliżać się do ich kształtowania, czy też przyjąć wymiar bardziej ograniczony.

## 2. UDZIAŁ INSPEKTORA PRACY W POSTĘPOWANIU O USTALENIE ISTNIENIA STOSUNKU PRACY

Postępowanie sądowe o ustalenie istnienia stosunku pracy zmierza ze swojej istoty do wydania orzeczenia deklaratoryjnego, potwierdzającego istnienie stosunku materialnoprawnego, którego charakterystyka wynika z przepisów prawa regulujących ten stosunek; w omawianym tutaj zakresie rola taka przypada zwłaszcza regulacjom art. 22 § 1–1<sup>2</sup> k.p. Przedmiotem wyroku ustalającego nie jest zatem konstytutywne ukształtowanie formy prawnej zatrudnienia. Jednak znaczenia takiego wyroku nie sposób przecenić. Przecina on bowiem spór prawny co do podstawy zatrudnienia pracownika i ma moc wiążącą dla sądów i innych organów w zakresie uregulowanym w art. 365 § 1 k.p.c. Z tego względu udział inspektora pracy w postępowaniu musi być uwzględniony w ramach rozważań o wpływie organów PIP na formę prawną zatrudnienia pracownika.

Istnieją dwie zasadnicze formuły udziału inspektora pracy w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku pracy. Pierwszą z nich jest zastępstwo procesowe bezpośrednie. Jak bowiem wynika z art. 465 § 1 k.p.c., inspektor pracy może reprezentować pracownika na podstawie pełnomocnictwa procesowego. Zakres stosunków spornych, w których zastępstwo procesowe bezpośrednie jest dopuszczalne, nie jest przedmiotowo zawężony do spraw o ustalenie istnienia stosunku pracy, ponieważ rozciąga się on na wszystkie postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy, niezależnie od tego, czy pracownik jest w nich stroną czynną, czy bierną.

Druga formuła dotyczy przepisu art. 63<sup>1</sup> k.p.c., w którym przewidziano możliwość wytoczenia przez inspektora pracy powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy. Inspektor zachowuje również prawo wstąpienia do takiego postępowania za zgodą powoda w każdym jego stadium. W sprawach tych do inspektora pracy stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze (art. 63<sup>2</sup> k.p.c.).

Stanowisko procesowe inspektora pracy, uregulowane w art. 63<sup>1</sup> k.p.c., przedstawia się jako zastępstwo procesowe pośrednie (podstawienie procesowe). Legitymacja formalna inspektora pracy zostaje bowiem oderwana od statusu strony stosunku materialnoprawnego, będącego przedmiotem zainteresowania pracobiorcy, na którego rzecz inspektor wytacza powództwo. W związku z tym uznaje się trafnie, że legitymacja inspektora pracy do wszczęcia postępowania procesowego

ma charakter nadzwyczajny<sup>10</sup>. Nosi ona znamiona podstawienia substytucyjnego, a nie subrogacyjnego, ponieważ nie odbiera możliwości wszczęcia procesu przez osobę materialnie uprawnioną (domniemanego pracownika).

Należy podkreślić, że przepis art. 63<sup>1</sup> k.p.c. ogranicza się pod względem przedmiotowym jedynie do postępowań o ustalenie istnienia stosunku pracy. Kluczowe znaczenie ma ponadto konstatacja, że wszczęcie postępowania przez inspektora nie jest uzależnione od zgody podmiotu, na którego rzecz wytacza on powództwo, w odróżnieniu od sytuacji, w której inspektor wstępuje do toczącego się już postępowania. Z tego względu wskazuje się, że w art. 63<sup>1</sup> k.p. przewiduje się środek o charakterze *ultima ratio*, mogący bowiem wiązać się z ingerencją w autonomię woli pracownika<sup>11</sup>.

W judykaturze ustaliło się stanowisko, według którego nie ma podstaw do odrębnego wykazywania przez powoda interesu prawnego w ustaleniu stosunku pracy. Jeżeli bowiem sam ustawodawca wyodrębnia tę kategorię roszczenia procesowego w art. 476 § 1 pkt 1<sup>1</sup> k.p.c., to należy przyjąć, że jest to regulacja szczególna do art. 189 k.p.c. W powództwie o ustalenie zawiera się zatem zawsze interes prawny, o który chodzi w tym przepisie. Stanowi ono o żywotnym prawie (interesie) powodowego pracownika nie tylko w aktualnym, lecz także przysłym stosunku prawnym, nie tylko w sferze zatrudnienia, lecz także ubezpieczenia społecznego<sup>12</sup>.

Wymienione wyżej względy, w tym nadzwyczajny i partykularny charakter legitymacji inspektora pracy, skłoniły doktrynę i orzecznictwo do trafnej oceny, że legitymacja ta nie może być rozszerzana, a zatem dotyczy ona jedynie żądania ustalenia istnienia stosunku pracy, nie zaś nieistnienia tego stosunku lub jego treści (rodzaju umowy o pracę, umówionego czasu jego trwania, rodzaju pracy, wynagrodzenia za pracę itp.)<sup>13</sup>.

Aksjologicznych źródeł legitymacji procesowej nadzwyczajnej (podstawienia procesowego) upatruje się w ochronie interesów bezpośrednio indywidualnych, pośrednio indywidualnych, grupowych lub zbiorowych<sup>14</sup>. W przypadku udziału inspektora pracy w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku pracy wskazuje

<sup>10</sup> K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego. Zagadnienia wybrane*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 3, s. 361; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 132.

<sup>11</sup> J. Jankowiak, *Desygnat określenia: „istnienie stosunku pracy” w rozumieniu art. 63<sup>1</sup> k.p.c. (w części odnoszącej się do wytoczenia powództwa przez inspektora PIP)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 6, s. 38.

<sup>12</sup> Zob. wyrok SN z dnia 15 grudnia 2009 roku, II PK 156/09, LEX nr 577459.

<sup>13</sup> J. Iwulski, *Udział inspektora pracy w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 9, s. 26; J. Jankowiak, *Desygnat określenia...*, s. 39–40; E. Maniewska, *Zakres legitymacji procesowej inspektora pracy z art. 63<sup>1</sup> kodeksu postępowania cywilnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 30.

<sup>14</sup> K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów...*, s. 364.

się zwykle na interes publiczny<sup>15</sup>, a inspektora uznaje za rzecznika takiego interesu. Jednak można też uznać, że jest to interes pośrednio indywidualny<sup>16</sup>, ponieważ interes publiczny wiąże się z naruszeniem lub zagrożeniem sfery uprawnienia prywatnego określonej osoby (pracownika), zaliczanej do kręgu podmiotów wymagających szczególnej ochrony.

Można wstępnie skonstatować, że udział inspektora pracy w postępowaniu sądowym w charakterze pełnomocnika procesowego nie spotyka się z większymi uwagami ze strony doktryny. Znaczne zainteresowanie wzbudza natomiast substytucja inspektora pracy po stronie powodowej w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Głosy krytyczne w stosunku do obowiązującej regulacji pochodzą od przedstawicieli zarówno teorii, jak i praktyki stosowania prawa.

Najdalej idące zastrzeżenia zgłosiła A. Góra-Błaszczkowska<sup>17</sup>, która odnosi uwagi do postępowania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy niezależnie od tego, czy jego inicjatorem jest podmiot materialnie uprawniony, czy też inspektor pracy. U podstaw oceny dokonanej przez tę autorkę leży założenie, że zasada swobody umów obowiązująca w polskim prawie cywilnym nie doznaje żadnych wyłączeń ani ograniczeń w polskim prawie pracy, a zatem strony korzystają ze swobody wyboru podstawy zatrudnienia. Wstępną podstawą badania przez sąd, czy stosunek prawny, któremu strony nadały charakter cywilnoprawny, ma cechy stosunku pracy, powinno być zatem zbadanie następujących przesłanek:

- przyczyny zakwestionowania swobody zawartej wcześniej umowy;
- podstawy uchylenia od skutków prawnych oświadczenia woli o zawarciu umowy;
- interesu prawnego powoda w wytoczeniu powództwa.

Z kolei K. Gajda-Roszczyńska uznała, że inspektor pracy należy w istocie do tak zwanego pierwszego sektora, wobec czego dochodzenie roszczeń na rzecz osób materialnie uprawnionych wykracza poza jego funkcję ustrojową w demokratycznym państwie prawa. Dyskusyjne jest bowiem, czy interesy pracownika w zakresie stosunku pracy są na tyle publicznoprawne, aby przyjąć, że uzasadniają wprowadzenie substytucji procesowej. W konkluzji autorka wyraziła pogląd, że w istniejących realiach społeczno-gospodarczych nie ma szczególnych przesłanek uzasadniających tego typu dodatkową ochronę pracownika przez angażowanie aparatu państwowego w proces dochodzenia jego indywidualnych roszczeń<sup>18</sup>.

Również T. Niedziński zauważył, że przyznanie organom PIP kompetencji do wytaczania omawianego tutaj powództwa narusza zasadę swobodnego zawierania umów, będącą jednym z atrybutów wolności gospodarczej. To wywołuje dla

<sup>15</sup> I. Gil, P. Gil, *Legitymacja procesowa państwowych inspektorów pracy w sporach pracowniczych*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 89.

<sup>16</sup> K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów...*, s. 364.

<sup>17</sup> A. Góra-Błaszczkowska, *Postępowanie w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Uwagi*, „Monitor Prawa Pracy” 2005, nr 6, s. 153–156.

<sup>18</sup> K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów...*, s. 375–376.



pracodawcy ryzyko nieograniczonego czasowo prawa wnoszenia powództwa oraz utrudnia mu prowadzenie polityki zatrudnienia<sup>19</sup>.

Przedstawiciele praktyki wskazują, że prowadzenie przez inspektora pracy postępowań o ustalenie istnienia stosunku pracy jest znacznie utrudnione ze względu na skomplikowaną, typologiczną kwalifikację tego stosunku prawnego, której towarzyszy brak jednoznacznych wskazówek w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Problemami są też znaczny zakres postępowania dowodowego oraz brak zainteresowania osób zatrudnionych zdobyciem materiału dowodowego. W efekcie liczba powództw wytaczanych przez inspektorów pracy jest w skali ogólnopolskiej nieznaczna, a lepsze skutki przynoszą inne narzędzia prawne będące w gestii inspektorów, w tym środek o charakterze niewładczym w postaci wystąpienia<sup>20</sup>.

Udział inspektora pracy w postępowaniu w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy niewątpliwie wymaga reformy. Jej zasadność jest podyktowana w większej mierze przyczynami wskazującymi na niefunkcjonalność obecnej regulacji niż przesłankami o charakterze aksjologicznym lub ideologicznym. Trudno bowiem się zgodzić z wypowiedziami, według których przyznanie inspektorowi pracy kompetencji do wytoczenia powództwa jest nie do pogodzenia z zasadą swobody umów. Zasada ta obowiązuje na gruncie indywidualnego prawa pracy (art. 353<sup>1</sup> k.c. w zw. z art. 300 k.p.), jednak doznaje ona dalej idących ograniczeń niż w prawie cywilnym, co jest uzasadnione konstytucyjną zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP). Nie można też przyjąć, że uprawnienie do wytoczenia powództwa, o którym mowa w art. 476 § 1 pkt 1<sup>1</sup> k.p.c., powinno być uwarunkowane wykazaniem interesu prawnego. Przeciwna ocena znajduje uzasadnienie we względach dogmatycznoprawnych i celowościowych, uwydatnionych trafnie w przywołanym wyżej orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Wobec niewielkiego praktycznego znaczenia powództwa z art. 63<sup>1</sup> k.p. oraz trzeźwej oceny, że „rozsądnie działający inspektor nie będzie występował z takim powództwem wbrew zainteresowanemu pracownikowi”<sup>21</sup>, uzasadnione jest, moim zdaniem, wprowadzenie zasady, że wytoczenie powództwa, podobnie jak wstąpienie do postępowania, wymaga zgody osoby materialnie zainteresowanej, na której rzecz czynność ta ma być dokonana. Co więcej, wydaje się, że możliwe jest rozważenie reformy idącej o krok dalej, która polegałaby na całkowitej rezygnacji z nadzwyczajnej legitymacji procesowej inspektora pracy (art. 63<sup>1</sup> k.p.c.), co nie oznacza jednak wcale rezygnacji z aktywnego udziału inspektora pracy w postępowaniach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Podobnie jak we wszystkich

<sup>19</sup> T. Niedziński, *Ingerencja administracyjna i procesowa organów PIP w sferę uznanej wolności pracodawcy zatrudnienia pracowników*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 1, s. 8.

<sup>20</sup> B. Serafinowska, *Działania podejmowane przez Państwową Inspekcję Pracy przeciw ukrywaniu zatrudnienia pracowniczego*, [w:] *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*, red. Z. Kubot, S. Kowalski, Warszawa 2018, s. 98–100.

<sup>21</sup> T. Niedziński, [w:] K. Antolak-Szymański, T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 40.

innych sprawach ze stosunku pracy, inspektor pracy może bowiem reprezentować pracownika jako pełnomocnik procesowy (art. 465 § 1 k.p.c.), co niewątpliwie przynosi mandantowi znaczną korzyść ze względu na profesjonalizm i doświadczenie inspektora. Godzi się też zauważyć, że w praktyce inspektorzy pracy, do których zatrudnieni zwracają się o pomoc w podobnych przypadkach, decydują się raczej na występowanie w sprawie w charakterze pełnomocnika niż skorzystanie z samodzielnej legitymacji procesowej, co wynika między innymi z tego, że pracownik będący powodem może domagać się, niezależnie od żądania ustalenia, zasądzenia świadczeń majątkowych wynikających ze stosunku pracy, czego nie może uczynić inspektor występujący z powództwem z art. 63<sup>1</sup> k.p.c.<sup>22</sup>

Równocześnie niezbędne są działania na płaszczyźnie prawnej i organizacyjnej usprawniające aktywność procesową organów PIP. Przedmiotem analizy powinna być możliwość zabezpieczenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy, co pozwoliłoby ograniczyć negatywne skutki długotrwałości postępowań. Innym powszechnie znanym problemem jest to, że wobec obarczania PIP przez ustawodawcę coraz szerszym zakresem zadań, w tym również i takich, które wykraczają poza zasadniczy profil działania Inspekcji, niewielka w skali kraju liczba inspektorów nie jest w stanie podolać nałożonym na nich obowiązkom. Prowadzenie postępowania procesowego wymaga zaś z oczywistych względów bardzo znacznego nakładu pracy (gromadzenie materiału dowodowego, dokonywanie czynności procesowych, uczestniczenie w rozprawach), zwłaszcza że przeciwnikiem procesowym inspektora pracy jest z reguły profesjonalny pełnomocnik pracodawcy. Z tego względu należy rozważyć przyznanie inspektorowi pracy uprawnienia do dodatkowego, odrębnego wynagrodzenia z tytułu zastępstwa procesowego. Takie wynagrodzenie mogłoby być wzorowane na wynagrodzeniu przysługującym radcom prawnym lub kuratorom<sup>23</sup>.

### 3. KOMPETENCJE INSPEKTORA PRACY W SFERZE PENALNEJ W PERSPEKTYWIE WYBORU PRZEZ STRONY FORMY PRAWNEJ ZATRUDNIENIA

Nowelizacją Kodeksu pracy z 2 lutego 1996 roku<sup>24</sup> nadano inspektorom pracy, obok legitymacji procesowej czynnej w postępowaniu cywilnym o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 63<sup>1</sup> k.p.c.), inną istotną kompetencję w omawianej dziedzinie. Obejmuje ona środek prawny o krańcowo odmiennej charakterystyce,

<sup>22</sup> E. Dąbrowski, *Inspektor pracy pełnomocnikiem pracownika*, „Inspektor Pracy” 2011, nr 4, s. 20.

<sup>23</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1935), a także § 22<sup>4</sup> ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 499).

<sup>24</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110.



a mianowicie prowadzenie postępowania mandatowego, jak również wystąpienie do sądu z wnioskiem o ukaranie sprawcy za wykroczenie przeciwko prawom pracownika, określone w art. 281 § 1 pkt 1 k.p. Wykroczenie to zostało zdefiniowane jako zawarcie przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 k.p. powinna być zawarta umowa o pracę.

Konstrukcja powyższego wykroczenia była przedmiotem dyskusji przedstawicieli prawa pracy i prawa karnego. Do jej głównych wątków należy spór, czy wykroczenie to może być popełnione przez sprawcę jedynie z winy umyślnej, czy również nieumyślnie<sup>25</sup>. Mając na względzie treść przepisu art. 5 Kodeksu wykroczeń, należy przychylić się do stanowiska, że potencjalnym sprawcą wykroczenia może być również osoba, która zawiera ze strony pracodawczej umowę cywilnoprawną, mimo że mogła i powinna była przewidzieć, że należy zawrzeć umowę o pracę, choć pozostają wątpliwości co do funkcjonalności takiego spojrzenia. Sporny jest również przedmiot ochrony prawnokarnej statuowanej przez art. 281 § 1 pkt 1 k.p. P. Prusinowski i M. Kotowska wskazali, że zagadnienie to można rozważać z punktu widzenia dobra ogólnego, jakim są szeroko rozumiane interesy pracowników, jak i dobra indywidualnego, jakim jest zatrudnienie pracowniczego<sup>26</sup>. Według odmiennego poglądu, reprezentowanego przez S. Kowalskiego<sup>27</sup>, bezpośrednim przedmiotem ochrony jest obowiązek pisemnego zawarcia lub potwierdzenia warunków umowy o pracę wynikający z art. 29 § 2 k.p. W mojej ocenie bardziej trafne jest pierwsze z zaprezentowanych stanowisk, które pozwala ująć przedmiot ochrony w szerszej perspektywie dopuszczalnej (właściwej) formy zatrudnienia, a wbrew opozycyjnemu zarzutowi nie sprowadza go jedynie do ochrony majątkowych lub niemajątkowych uprawnień pracownika. Warto też zwrócić uwagę, że obowiązek pisemnego potwierdzenia umowy o pracę jest dobrem chronionym w konstrukcji odrębnego wykroczenia, stypizowanego w art. 281 § 1 pkt 2 k.p.

Kwestią o pierwszorzędnym znaczeniu dla niniejszego opracowania jest jednak relacja między środkami prawnymi będącymi w gestii inspektora pracy — powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy — a uruchomieniem postępowania o wykroczenie. Również w tej dziedzinie wyrażane są rozbieżne poglądy. Według jednego z nich inspektor pracy może sięgnąć po sankcję karną dopiero po uzyskaniu wyroku sądu ustalającego istnienie stosunku pracy. Sprawy cywilne należą bowiem do właściwości sądów, a zatem jedynie sąd pracy, a nie inspektor pracy,

<sup>25</sup> Zob. P. Prusinowski, M. Kotowska, *Rozważania na tle wykładni art. 281 pkt 1 k.p.* — wybrane problemy, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 305–307, oraz przywołana tam literatura. Por. S. Kowalski, *Wykroczenia związane z nieujawnieniem nawiązania stosunku pracy*, [w:] *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*, red. Z. Kubot, S. Kowalski, Warszawa 2018, s. 161.

<sup>26</sup> P. Prusinowski, M. Kotowska, *Rozważania na tle wykładni...*, s. 305.

<sup>27</sup> S. Kowalski, *Wykroczenia...*, s. 160.

korzysta z kompetencji do ustalenia rodzaju stosunku prawnego<sup>28</sup>. Zgodnie z poglądem przeciwnym, uniezależniającym ukaranie za wykroczenie od uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pracy, akcentuje się odrębność prawną obu środków, które nie mogą być poczytane za konkurencyjne, i powołuje się przy tym dodatkowo na względy celowościowe<sup>29</sup>. Na tle obowiązujących przepisów, które nie uzależniają odpowiedzialności wykroczeniowej z art. 281 § 1 pkt 1 k.p. od swoistego prejudykatu cywilnego, zasadne wydaje się drugie z przedstawionych zapatrywań, które przyświeca praktyce działania sądów karnych. Sąd orzekający w sprawie o wykroczenie kształtuje bowiem samodzielnie prawną i faktyczną podstawę rozstrzygnięcia oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego organu (art. 8 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zw. z art. 8 Kodeksu karnego).

Poruszony wyżej problem skłania jednak do dalszych refleksji. Według ukształtowanego poglądu przy identyfikacji konkretnego stosunku prawnego jako stosunku pracy stosuje się metodę typologiczną. W razie wątpliwości, czy zawarta została umowa o pracę, czy też umowa cywilnoprawna (na przykład umowa o dzieło lub umowa o świadczenie usług — art. 750 k.c.) należy zatem ustalić, czy w treści umowy oraz sposobie jej wykonywania przeważają elementy charakterystyczne dla jednej z tych umów<sup>30</sup>. Badaniu podlegają zatem występowanie i intensywność poszczególnych cech stosunku pracy, przy czym nie wszystkie z tych cech zostały wyartykułowane w treści art. 22 § 1 k.p. (na przykład osobisty charakter świadczenia pracy, obciążenie pracodawcy ryzykiem prowadzenia działalności, pracowniczy obowiązek starannego działania, wykonywanie pracy skooperowanej). Ostateczna ocena, która musi mieć charakter całościowy, jest w wielu przypadkach problematyczna, co skłania sądy pracy do odwoływania się w sytuacjach niejasnych do woli stron, które nawiązały stosunek prawny jako umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną. Bazując na przepisie art. 281 § 1 pkt 1 k.p., należałoby stwierdzić, że oceny takiej ma dokonać inspektor pracy, wymierzający mandat w postępowaniu wykroczeniowym lub kierujący sprawę do sądu karnego. Tymczasem wydaje się, że istnienie trudnych do usunięcia wątpliwości co do charakteru stosunku zobowiązaniowego sprzeciwia się ferowaniu odpowiedzialności na drodze prawnokarnej. Mimo że wniosek taki nie wynika wprost z treści przywołanych przepisów, należy sądzić, że inspektor pracy powinien powstrzymać się wówczas od działań na płaszczyźnie penalnej oraz skierować spór na drogę postępowania przed sądem pracy w charakterze pełnomocnika uprawnionego lub

<sup>28</sup> A. Sobczyk, *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy — wątpliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 36–38; S. Płażek, *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 38–40.

<sup>29</sup> P. Prusinowski, [w:] *Umowne podstawy zatrudnienia*, red. Z. Góról, Warszawa 2012, s. 171–172 oraz przywołana tam literatura.

<sup>30</sup> Zob. między innymi wyrok SN z dnia 2 grudnia 1975 roku, I PRN 42/75, LEX nr 14292; wyrok SN z dnia 28 października 1998 roku, I PKN 416/98, OSNP 1999, nr 24, poz. 775; wyrok SN z dnia 25 listopada 2004 roku, I PK 42/04, OSNP 2005, nr 14, poz. 209; wyrok SN z dnia 26 marca 2008 roku, I UK 282/07, LEX nr 411051; postanowienie SN z dnia 26 listopada 2019 roku, I UK 355/19, LEX nr 3083028.

powoda (art. 63<sup>1</sup> k.p.c.). Mając zatem na względzie nieadekwatność i represyjność sankcji wykroczeniowej, należy dążyć *de lege lata* do zawężenia zakresu stosowania art. 281 § 1 pkt 1 k.p. do przypadków, w których występowanie cech stosunku pracy przedstawia się już *prima facie* jako jednoznaczne. Ta propozycja zapewnia w pewnej mierze pożądaną rozdzielność stosowania przez PIP narzędzi cywilnoprawnych i karnoprawnych, choć trzeba mieć świadomość, że granice nie są jasno zaznaczone, ponieważ z jednej strony nie zostały one wytyczone przez przepis prawa, zaś z drugiej strony pojęcie przypadków wątpliwych lub oczywistości występowania warunków z art. 22 § 1 k.p. ma charakter niedookreślony.

*De lege ferenda* rodzi się pytanie o zasadność utrzymania w mocy sankcji wykroczeniowej. Stanowiska w tej sprawie nie są jednolite. Wskazuje się, że daleko idące zmiany w prawie pracy w połączeniu z niedoskonałością legislacyjną art. 281 § 1 pkt 1 k.p. podważają dalsze istnienie tej regulacji, pochodzącej z 1996 roku<sup>31</sup>. Równocześnie postuluje się zmianę art. 11 k.p.c. zmierzającą do związania sądu cywilnego wyrokiem skazującym za wykroczenie, co skutkowałoby koniecznością przyjęcia przez ten sąd, że w dacie czynu pokrzywdzony świadczył pracę na podstawie stosunku pracy<sup>32</sup>. Ten drugi pogląd idzie zbyt daleko, prowadzi bowiem w ostatecznym rozrachunku do umocnienia środków penalnych kosztem narzędzi o charakterystyce prywatnoprawnej, co jest trudne do pogodzenia ze specyfiką stosunków zobowiązaniowych. Sformułowanie pełniejszych wniosków wymaga jednak uwzględnienia pełnego obrazu środków, które dają organom PIP wpływ na ukształtowanie formy prawnej zatrudnienia.

#### 4. STOSOWANIE PRZEZ INSPEKTORA PRACY ŚRODKÓW O CHARAKTERZE NADZORCZYM

Arsenał środków będących do dyspozycji inspektora pracy nie obejmuje w aktualnym stanie prawnym decyzji administracyjnych określających charakter stosunku zatrudnienia oraz wyprowadzających z tego tytułu konsekwencje prawne. Niedostatek efektywności istniejących rozwiązań stał się uzasadnieniem postulatu nadania inspektorowi pracy kompetencji do wydania decyzji o ustaleniu istnienia stosunku pracy. Postulat ten przybrał postać projektu nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy i Kodeksu postępowania cywilnego<sup>33</sup>, który to projekt nie przyjął charakteru aktu prawa obowiązującego. Nie uchybia to jednak celowości uwzględnienia tego środka w ramach rozważań nad wpływem PIP na kształtowanie formy prawnej zatrudnienia.

<sup>31</sup> P. Prusinowski, M. Kotowska, *Rozważania na tle wykładni...*, s. 309–310.

<sup>32</sup> S. Kowalski, *Postępowanie wykroczeniowe w sprawach dotyczących pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 118, s. 179–180.

<sup>33</sup> Zob. przyp. 9.

Projektowane rozwiązanie spotykało się z krytyką<sup>34</sup> z różnych względów, wśród których uwypuklenia wymagają problemy natury ogólnej — charakter prawny stosunku pracy oraz ustrojowa pozycja PIP. Punktem wyjścia jest założenie, że stosunek pracy jest zobowiązaniowym stosunkiem indywidualnego prawa pracy, który mieści się w obrębie szeroko ujmowanego prawa prywatnego. Konsekwentnie zatem wiążące ustalenie co do spornej kwestii istnienia tego stosunku powinno następować na drodze przeznaczonych dla stosunków prywatnoprawnych, a więc w postępowaniu w sprawach cywilnych (przed sądem pracy). Co istotne, przywołany wyżej projekt ustawy przewidywał, że decyzja inspektora pracy powinna konkretyzować ustalony stosunek pracy przez oznaczenie rodzaju umowy o pracę oraz warunków pracy i płacy, o których jest mowa w art. 29 § 1 k.p. Inspektorowi pracy nadano wprawdzie kompetencję „ustalenia” stosunku pracy, co oznacza deklaratywne stwierdzenie, że stosunek taki istnieje lub istniał między stronami. Jednak zakres przedmiotowy decyzji uzasadnia ocenę, że projektowane uprawnienie inspektora przybliżałoby się w istocie do jednostronnego i władczego ukształtowania stosunku pracy, obejmującego określenie poszczególnych elementów jego treści. Oceny tej nie zmienia wprowadzenie trybu zaskarżenia tego orzeczenia do sądu powszechnego — sądu pracy. Wydaje się, że tego rodzaju rozwiązanie jest trudne do pogodzenia z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), która powinna być weryfikowana ze szczególną dozą ostrożności w sprawach dotyczących regulacji stosunków prywatnoprawnych, nawet jeśli uwzględnić konstytucyjną zasadę ochrony pracy (art. 24 zd. 1. Konstytucji), uzasadniającą poddanie swobody stron stosunku pracy dalej idącym ograniczeniom niż w stosunkach cywilnoprawnych.

Projektowane uprawnienie PIP wykazuje istotną odmienność od innych decyzji wydawanych przez ten organ, które przyjmują postać nakazów lub zakazów określonego działania lub zaniechania (art. 11 pkt 1–7 i art. 11a u.p.i.p.). Postulowana decyzja zmierza bowiem do przesądzenia spornych kwestii rodzaju i treści stosunku zatrudnienia. W istocie zatem dochodzi do rozstrzygnięcia sporu między stronami, które nawiązały ten stosunek. Implikuje to pytanie, czy PIP może być uznana za pozasądowy lub *quasi*-sądowy organ rozstrzygający. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedź na to pytanie jest negatywna. W przepisach u.p.i.p. zaakcentowano bowiem wyraźnie kontrolno-nadzorcze właściwości Inspekcji, której organy nie korzystają ponadto z wystarczających gwarancji niezawisłości orzeczniczej. Argumenty te, wywiedzione przekonująco w wypowiedziach piśmiennictwa<sup>35</sup>, przemawiają przeciwko nadaniu Inspekcji kompetencji ukształtowanej na wzór projektowanego rozwiązania.

<sup>34</sup> Krytyczne uwagi do tego projektu zgłosił Sąd Najwyższy w opinii z 19 maja 2021 roku. Negatywne wobec tego projektu było również stanowisko Rady Ministrów z 14 października 2021 roku. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1134> (dostęp: 10.04.2024).

<sup>35</sup> D. Makowski, *Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 45, 51; M. Jabłoński, *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 118, s. 71.

Formułując powyższe wnioski, należy uwzględnić stanowisko Międzynarodowej Organizacji Pracy wyrażone w zaleceniu nr 198 z 15 czerwca 2006 roku dotyczącym stosunku pracy<sup>36</sup>. Zalecenie to wprawdzie nie ma formalnej mocy wiążącej państwo członkowskie, ale nie może być pomijane w ramach tych rozważań, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że jest to w istocie jedyna wypowiedź organizacji międzynarodowej obejmująca problematykę definiowania i ustalania stosunku pracy. Zalecenie to promuje określenie przez państwa członkowskie form pomocy pracownikom w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy, ale jednocześnie stwierdza wyraźnie w pkt 14, że „rozwiązywanie sporów dotyczących istnienia oraz warunków stosunku pracy powinno należeć do kompetencji sądów pracy lub innych sądów bądź organów arbitrażowych, do których pracownicy i pracodawcy mają rzeczywisty dostęp zgodnie z prawem krajowym i praktyką”. PIP nie może być poczytana za sąd lub organ arbitrażowy. Można też dodać, że w podobnym kierunku zmierzał projekt Kodeksu pracy z 2018 roku<sup>37</sup>, który zastrzegał w art. 46, że ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku pracy należy do wyłącznej właściwości sądów pracy. Ponadto ewentualne powierzenie organom PIP wydawania decyzji w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy nie oznacza, że decyzje te, a także orzeczenia sądowe wydawane w wyniku odwołania od tych decyzji, miałyby automatycznie moc wiążącą w postępowaniach prowadzonych przez sądy pracy orzekające w innym trybie w sporach o podobnym charakterze. Szczegółowe uwagi na ten temat zostały przedstawione w innym miejscu<sup>38</sup>, w związku z czym pominięto je w ramach niniejszego opracowania.

Zasługuje na uwagę, że główny inspektor pracy, zapatrując się sceptycznie na nadanie organom PIP kompetencji do ustalenia istnienia stosunku pracy, uznał, że formułą bardziej optymalną byłoby wydawanie nakazu mającego na celu doprowadzenie do zachowania zgodnego z przepisami, na przykład nakazu potwierdzenia przez pracodawcę na piśmie warunków umowy o pracę, gdy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 k.p. powinna być zawarta umowa o pracę<sup>39</sup>. Tego typu rozwiązanie pozwala uchylić zastrzeżenia co do kształtującego charakteru decyzji PIP. Wydaje się jednak, że mimo odmienności charakteru prawnego jest ono środkiem odgrywającym faktycznie rolę podobną do uprawnień inspektora PIP w sprawach o wykroczenia określone w art. 281 § 1 pkt 1 i 2 k.p., co uzasadniałoby wybór przez ustawodawcę jednego ze wskazanych środków.

<sup>36</sup> Źródło: <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z198.html> (dostęp: 10.04.2024).

<sup>37</sup> Zob. przyp. 3.

<sup>38</sup> A. Tomanek, *Uwagi krytyczne w sprawie postulowanego rozszerzenia uprawnień inspektora pracy w zakresie ustalenia stosunku pracy*, [w:] *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, red. A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Tomanek, Wrocław 2022, s. 397–407.

<sup>39</sup> Opinia Głównego Inspektora Pracy z 17 maja 2021 roku do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy — Kodeks postępowania cywilnego, źródło: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DF2FE5A2E9C224B3C12586DF004354E5/%24File/1134-004.pdf> (dostęp: 10.04.2024).

## 5. WNIOSKI

W świetle obecnych uregulowań ustrojowych nie ulega wątpliwości, że rolą PIP nie jest kształtowanie prawnych form zatrudnienia, jeżeli rozumieć je wąsko jako konstytutywne określenie rodzaju i treści stosunku prawnego nawiązanego przez podmiot zatrudniający i pracobiorcę. Nie oznacza to, że Inspekcja powinna pozostawać bez wpływu na proces kształtowania się form zatrudnienia, traktowany jako występująca na rynku pracy tendencja jego uczestników do wyboru określonej podstawy świadczenia pracy przez osoby fizyczne. Określenie kompetencji Inspekcji powinno jednak być podporządkowane podstawowemu założeniu, według którego jest ona organem ochrony prawnej w szerokim tego słowa znaczeniu, powołanym do działań kontrolnych i nadzorczych, jak również do pełnienia funkcji prewencyjnych, opiniodawczych i wychowawczych. W odniesieniu do tego drugiego zakresu wydaje się niekontrowersyjne, że utwierdzane i rozwijane powinny być zadania Inspekcji związane z poradnictwem w zakresie zgodnego z prawem zawierania umów o zatrudnienie, obserwowania sytuacji na rynku pracy oraz wyprowadzania wniosków poprzez inicjowanie i opiniowanie prac ustawodawczych. Na polu kontrolno-nadzorczym nieźle efekty przynosi działanie o charakterze niestanowczym w postaci wystąpienia inspektora o usunięcie naruszenia polegającego na zawarciu umowy cywilnoprawnej w sytuacji, gdy spełnione zostały warunki wykonywania pracy w ramach stosunku pracy. Problematiczne jest natomiast określenie katalogu środków o innym charakterze, które obejmują udział w postępowaniu cywilnym i wykroczeniowym oraz formy oddziaływania administracyjno-prawnego.

Udział inspektora pracy w postępowaniach o ustalenie istnienia stosunku pracy nie przybiera obecnie większej skali oraz nie jest wystarczająco efektywny, co nie powinno jednak prowadzić do rezygnacji z tego środka oddziaływania, ale raczej stać się pobudką do zmian legislacyjnych i organizacyjnych zmierzających do jego optymalizacji. Tak zarysowany kierunek nie wymaga wprowadzenia nowych form aktywności procesowej inspektora. Wręcz przeciwnie, celowe jest przeanalizowanie zasadności samodzielnej legitymacji inspektora do wszczęcia postępowania o ustalenie istnienia stosunku pracy, co nie zdało praktycznego egzaminu. Bez względu jednak na rozwiązania szczegółowe postępowanie cywilne przed sądem pracy jest systemowo dostosowane do rozwiązywania sporów o podstawę zatrudnienia, z uwagi na zarówno zobowiązaniową konstrukcję stosunku pracy, jak i regulacje prawno-międzynarodowe.

Kierując się określonym wyżej założeniem, należy opowiedzieć się przeciwko wyposażeniu organów PIP w kompetencję do ustalenia istnienia i treści stosunku pracy. Taki środek działania przybliża się pod względem celów i skutków do wiążącego ukształtowania treści stosunku prawnego, co wykracza poza granice oddziaływania PIP na dobór prawnej formy zatrudnienia. Ponadto nadaje on w istocie organom PIP uprawnienie do rozstrzygnięcia na drodze administracyjnoprawnej



sporu o charakter stosunku zobowiązaniowego, co jest trudne do pogodzenia z obowiązującym modelem działania Inspekcji.

W kwestii karno-prawnej sfery działania Inspekcji, związanej z wykroczeniem stypizowanym w art. 281 § 1 pkt 1 k.p. odnoszę się sceptycznie do prób nadania temu środkowi większego znaczenia niż dotychczas. Przyjmuję raczej, że powinien on odgrywać rolę uzupełniającą. Co więcej, wydaje się, że ewentualna ewolucja prawa pracy w kierunku prawa zatrudnienia przemawia za zniesieniem tego środka, skoro uprawnienia różnych kategorii zatrudnionych miałyby być kształtowane w ramach tej samej gałęzi prawa, co złagodziłoby napięcia między zatrudnieniem pracowniczym a zawieraniem umów prawa cywilnego. *De lege lata* do takiego postulatu należy podchodzić jednak z ostrożnością, ponieważ działania inspektora pracy w sferze penalnej zachowują istotne znaczenie w przypadkach oczywistego wypełniania przez badany stosunek prawny cech stosunku pracy, przy uwzględnieniu również niedostatku aktywności Inspekcji na płaszczyźnie procesu cywilnego (art. 63<sup>1</sup> k.p.c.). Rezygnacja z drogi wykroczeniowej byłaby natomiast uzasadniona w razie wzbogacenia arsenału środków inspektora o nakaz potwierdzenia przez pracodawcę warunków pracy na podstawie stosunku pracy.

Na koniec należy podkreślić, że efektywny i zgodny z założeniami ustrojowymi wpływ PIP na kształtowanie form zatrudnienia nie pozostaje w związku z mnożeniem instrumentów prawnych, mogących spowodować skutek odwrotny od przewidywanego ze względu na trudną do określenia relację między poszczególnymi środkami, stan niepewności prawnej, a także niedostosowanie do organizacyjnych i kadrowych możliwości Inspekcji. Nie podważając tego, że wpływ taki jest konieczny i nie może ograniczać się wyłącznie do narzędzi „miękkich” o charakterystyce poradniczej lub opiniodawczej, należy stwierdzić, że pożądane są właściwa ich selekcja oraz zwiększenie efektywności przy uwzględnieniu pozycji prawnej PIP oraz zobowiązaniowego charakteru stosunku pracy.

## INFLUENCE OF THE STATE LABOUR INSPECTION ON THE SHAPING OF LEGAL FORMS OF EMPLOYMENT

### Summary

The purpose of this text is to answer the question of whether the State Labour Inspection should have an influence on the shaping of legal forms of employment, and what such influence should consist of. The point of reference of the considerations is the relationship between employment relationship and forms of employment of a civil law nature. The author evaluates the means of legal influence to which the State Labour Inspection is entitled in this regard, and expresses the view that the existing legal state is not satisfactory and requires the intervention of the legislator, which, however, should not lead to a chaotic multiplication of legal means at the disposal of the Inspectorate.

Keywords: employment relationship, employment based on civil law contract, work inspector, determination of legal relationship, petty offence

## BIBLIOGRAFIA

- Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984.
- Dąbrowski E., *Inspektor pracy pełnomocnikiem pracownika*, „Inspektor Pracy” 2011, nr 4, s. 20–21.
- Drozd A., *Przemiany pojęcia „stosunek pracy” — wpływ orzecznictwa czy prawa sędziowskiego?*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 67–79.
- Gajda-Roszczyńska K., *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego. Zagadnienia wybrane*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 3, s. 356–382.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Gil I., Gil P., *Legitymacja procesowa państwowych inspektorów pracy w sporach pracowniczych*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 88–101.
- Góra-Błaszczkowska A., *Postępowanie w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Uwagi*, „Monitor Prawa Pracy” 2005, nr 6, s. 153–156.
- Iwulski J., *Udział inspektora pracy w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 9, s. 25–30.
- Jabłoński M., *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 118, s. 63–82.
- Jankowiak J., *Desygnat określenia: „istnienie stosunku pracy” w rozumieniu art. 63<sup>1</sup> k.p.c. (w części odnoszącej się do wytoczenia powództwa przez inspektora PIP)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 6, s. 32–40.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1984.
- Kowalski S., *Wykroczenia związane z nieujawnieniem nawiązania stosunku pracy*, [w:] *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*, red. Z. Kubot, S. Kowalski, Warszawa 2018, s. 149–177.
- Kowalski S., *Postępowanie wykroczeniowe w sprawach dotyczących pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 118, s. 167–182.
- Makowski D., *Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 43–52.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Makowski D., [w:] *System prawa pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2019.
- Maniewska E., *Zakres legitymacji procesowej inspektora pracy z art. 63<sup>1</sup> kodeksu postępowania cywilnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 24–31.
- Niedziński T., *Ingerencja administracyjna i procesowa organów PIP w sferę uznanej wolności pracodawcy zatrudnienia pracowników*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 1, s. 5–9.
- Niedziński T., [w:] K. Antolak-Szymański, T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Płażek S., *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 38–40.
- Prusiniowski P., Kotowska M., *Rozważania na tle wykładni art. 281 pkt 1 k.p. — wybrane problemy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 297–310.
- Prusiniowski P., [w:] *Umowne podstawy zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2012.
- Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
- Serafinowska B., *Działania podejmowane przez Państwową Inspekcję Pracy przeciw ukrywaniu zatrudnienia pracowniczego*, [w:] *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*, red. Z. Kubot, S. Kowalski, Warszawa 2018, s. 91–119.

- Sobczyk A., *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy — wątpliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 36–38.
- Tomanek A., *Uwagi krytyczne w sprawie postulowanego rozszerzenia uprawnień inspektora pracy w zakresie ustalenia stosunku pracy*, [w:] *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, red. A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Tomanek, Wrocław 2022, s. 397–407.