

Dr Ariel Przybyłowicz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0003-4219-0984

e-mail: ariel.przybylowicz2@uwr.edu.pl

O uprawnieniach inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy — uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

About the entitlements of inspectors of the National Labour
Inspectorate in determining the existence of an employment
relationship — comments *de lege lata* and *de lege ferenda*

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie ustalania istnienia stosunków pracy. Z przeprowadzonej analizy wynika, że prawne instrumenty przysługujące inspektorom PIP w tym zakresie to skierowanie do pracodawcy wystąpienia, prowadzenie postępowania wykroczeniowego lub wytoczenie na rzecz określonej osoby powództwa do sądu pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy. Środki te w praktyce są mało efektywne. W obecnym stanie prawnym inspektorzy PIP nie są uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych ustalających istnienie stosunku pracy, choć istnieją pewne argumenty natury dogmatycznoprawnej przemawiające za przyznaniem im takiego uprawnienia, co wymagałoby jednak stworzenia odpowiedniego trybu odwoławczego, który byłby podobny do procedury odwoławczej od decyzji ZUS.

Słowa kluczowe

Państwowa Inspekcja Pracy, stosunek pracy, ustalenie istnienia stosunku pracy, decyzja administracyjna

JEL: K31

Wprowadzenie

Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) zgodnie z art. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (DzU z 2019 r. poz. 1251 ze zm., dalej: ustawa) jest organem po-

Abstract

The subject of the article is to present the entitlements of the National Labour Inspectorate (NLI) in determining the existence of employment relationships. The analysis shows that the legal instruments available to NLI inspectors in this regard include referring the employer to an application, conducting misconduct proceedings or bringing an action to the labour court for establishing the existence of an employment relationship. In practice, these measures are ineffective. Under the current legal status, labour inspectors are not entitled to issue administrative decisions establishing the existence of an employment relationship. However there are certain arguments of a dogmatic and legal nature for granting them such an entitlement, which, would also require the creation of an appropriate appeal procedure, which should be similar to the appeal procedure against the decisions of the Social Insurance Institution.

Keywords

National Labour Inspectorate, employment relationship, determination of the existence of an employment relationship, administrative decision

wołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Zakres zadań kontrol-

no-nadzorczych PIP jest zatem szeroki i obejmuje całe prawo pracy (Makowski, 2019, s. 32). Choć nie posiada ona bezpośredniego zakotwiczenia konstytucyjnego (Jabłoński, 2019, s. 63–64), nie oznacza to, że nie istnieją podstawy do przyjęcia, iż Konstytucja RP nie stanowi podstaw działania PIP (Antolak-Szymanski, 2016, teza 3; Jabłoński, 2019, s. 64–65). Takim zakotwiczeniem może być art. 24 Konstytucji RP, który stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a nadzór nad warunkami wykonywania pracy sprawuje państwo (Makowski, 2010, s. 46). Mimo iż status prawny PIP budzi wątpliwości w literaturze, należy przychylić się do stanowiska M. Jabłońskiego i D. Makowskiego, że istnieją podstawy do zaliczenia PIP do organów ochrony i kontroli prawa (Jabłoński, 2019, s. 73–74; Makowski, 2013, s. 44–47)¹.

Skoro PIP sprawuje nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem szeroko pojętego prawa pracy, w kręgu zainteresowania inspektorów PIP muszą pozostawać również kwestie zastępowania zatrudnienia pracowniczego zatrudnieniem cywilnoprawnym w sytuacji kiedy praca jest wykonywana w warunkach określonych w art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (DzU z 2020 r. poz. 1320 ze zm., dalej k.p.), gdyż zgodnie z przepisami art. 22 § 1¹–§1² k.p. jest to niedozwolone, zaś zgodnie z art. 281 § 1 pkt 1 k.p. działanie takie stanowi wykroczenie. Pojawia się zatem pytanie, jakimi środkami prawnymi dysponuje PIP w razie stwierdzenia tego typu naruszenia prawa pracy? W szczególności zaś interesujące jest zagadnienie, czy *de lege lata* inspektorzy PIP są uprawnieni do samodzielnego ustalania w ramach środków prawnych stosowanych przez nich na podstawie przepisów ustawy, że dany stosunek prawny określony przez strony w umowie jako stosunek cywilnoprawny jest stosunkiem pracy? Jeśli nie, to czy istnieją argumenty natury dogmatycznoprawnej przemawiające za przyznaniem im takiej kompetencji? Kwestie te będą stanowić przedmiot dalszych rozważań, które prowadzone są z wykorzystaniem metody dogmatycznej opierającej się na analizie przepisów prawnych oraz na istocie relewantnych instytucji prawnych.

Uprawnienia inspektorów PIP w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy — aktualny stan prawny

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu, którym jest określenie uprawnień inspektorów PIP w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy, istotne jest wskazanie zadań PIP wymienionych w obszernym, otwartym katalogu art. 10 ustawy. Przez zadania PIP należy rozumieć zakres i cel działania PIP, a zatem jej właściwość (Rączka, 2008a, teza 1). W interesującym nas zakresie szczególne znaczenie mogą odgrywać zadania określone w art. 10 ust. 1 pkt 1, pkt 11 oraz pkt 15 ustawy, tj.:

□ nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania

młodocianych i osób niepełnosprawnych (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy),

□ prawo wnoszenia powództw, a za zgodą osoby zainteresowanej — uczestnictwo w postępowaniu przed sądem pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy),

□ ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w kodeksie pracy, wykroczeń, o których mowa w art. 119–123 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocii zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także innych wykroczeń, gdy ustawy tak stanowią, oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego (art. 10 ust. 1 pkt 15 ustawy).

Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że PIP może kontrolować przestrzeganie przez pracodawców przepisów art. 22 § 1¹–§ 1² k.p., czyli niezastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi w sytuacji gdy praca świadczona jest w warunkach wskazujących na pracowniczego charakter zatrudnienia. Powołane przepisy k.p. dotyczą wszakże stosunku pracy, ich nieprzestrzeganie stanowi przy tym wykroczenie, które ścigać może (a wręcz powinien) inspektor pracy, a ponadto możliwe jest wytaczanie przez inspektora PIP powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy. Skoro inspektor PIP może zatem w tym zakresie prowadzić postępowania kontrolne, należy zadać dalej idące pytanie — jakie środki prawne przysługują inspektorowi w razie uznania przez niego, że dany stosunek prawny łączący zatrudnionego z zatrudniającym nie ma wbrew nazwie umowy charakteru cywilnoprawnego, ale stanowi w istocie stosunek pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p.?

Zgodnie z art. 11 ustawy, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia właściwe organy PIP są uprawnione do podjęcia stosownych działań, z których część ma charakter władczy, a część — charakter niewładczy (Rączka, 2008b, teza 1). Do władczych form działania inspektorów PIP należą nakazy i zakazy (art. 11 ust. 1 pkt 1–7 ustawy), przy czym z materialnoprawnego punktu widzenia mają one charakter decyzji administracyjnej, które jednostronnie rozstrzygają o określonej kwestii (Niedziński, 2016, teza 1; Rączka, 2008b, teza 1). Potwierdza to zresztą jednoznacznie art. 34 ust. 1 ustawy. Niewładczą formą działania inspektorów PIP jest natomiast wystąpienie (art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy), które nie ma przymiotu decyzji administracyjnej i władczego charakteru (Niedziński, 2016b, teza 1)². Przedmiotem wystąpienia mogą być wszelkie uchybienia stwierdzone w czasie kontroli, inne niż objęte nakazem bądź zakazem (Rączka, 2008b, teza 2). Szczegółowy katalog form działania inspektorów PIP określony w art. 11 ustawy przedstawia się następująco:

1) nakazanie usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie w przypadku gdy naruszenie dotyczy przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy;

2) nakazanie: wstrzymania prac lub działalności, gdy naruszenie powoduje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia pracowników lub innych osób wykonujących te prace lub prowadzących działalność; skierowania do innych prac pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy wbrew obowiązującym przepisom przy pracach

wzbronionych, szkodliwych lub niebezpiecznych albo pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy przy pracach niebezpiecznych, jeżeli pracownicy ci lub osoby nie posiadają odpowiednich kwalifikacji; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu;

3) nakazanie wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń w sytuacji, gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu;

4) zakazanie wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w miejscach, w których stan warunków pracy stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu;

5) nakazanie, w przypadku stwierdzenia, że stan bezpieczeństwa i higieny pracy zagraża życiu lub zdrowiu pracowników lub osób fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym osób wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą, zaprzestania prowadzenia działalności bądź działalności określonego rodzaju;

6) nakazanie ustalenia, w określonym terminie, okoliczności i przyczyn wypadku;

6a) nakazanie wykonania badań i pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych w środowisku pracy w przypadku naruszenia trybu, metod, rodzaju lub częstotliwości wykonania tych badań i pomiarów lub konieczności stwierdzenia wykonywania pracy w szczególnych warunkach;

7) nakazanie pracodawcy wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu;

8) skierowanie wystąpienia lub wydania polecenia, w razie stwierdzenia innych naruszeń niż wymienione w pkt 1–7, w sprawie ich usunięcia, a także wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób winnych.

Analiza powyższego katalogu prowadzi do wniosku, że nakazy mogą być wydane przez inspektora PIP w ściśle określonych przypadkach, a katalog tych przypadków ma charakter zamknięty. Oznacza to, że zakres uprawnień nakazowych jest ściśle limitowany i nie obejmuje rozstrzygnięcia w tym trybie wątpliwości dotyczących charakteru prawnego łączącej strony umowy (Prusinowski, 2012, pkt 2). Tym samym wydanie przez inspektora PIP decyzji administracyjnej (nakazu), którą inspektor pracy jednostronnie przesądziłby o istnieniu stosunku pracy, nie znajduje podstaw prawnych. Takie rozstrzygnięcie, bez względu na jego merytoryczną zasadność, powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego jako niezgodne z prawem (Prusinowski, 2012, pkt 2). Jakie działania może zatem podjąć inspektor PIP w razie stwierdzenia naruszenia art. 22 § 1¹–§ 1² k.p.?

Z punktu widzenia art. 11 ustawy inspektor PIP może jedynie skierować do pracodawcy wystąpienie (pkt 8) o usunięcie stwierdzonych uchybień, które jednak — jak zauważono wyżej — nie ma charakteru wiążącego i nie rozstrzyga władczo o istnieniu stosunku pracy. Zgodnie

z art. 36 ust. 2 ustawy podmiot, do którego skierowano wystąpienie, jest obowiązany w terminie określonym w wystąpieniu, nie dłuższym niż 30 dni, zawiadomić odpowiedni organ PIP o terminie i sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. W razie zatem skierowania przez inspektora PIP wystąpienia kwestionującego rodzaj zawartej umowy, na podstawie której jest świadczona praca, obowiązek ten sprowadza się do zawiadomienia inspektora o wykonaniu zaleceń, a nie na obowiązku wykonania poleceń i wniosków (Prusinowski, 2012, pkt 2). Podmiot zatrudniający jest więc zobowiązany udzielić inspektorowi odpowiedzi, w której informuje go o dokonanej zmianie zgodnie z postulatami inspektora lub o zastrzeżeniach uniemożliwiających dokonanie zmian. Jak przy tym trafnie zauważa T. Niedziński, niewykonanie zaleceń wynikających z wystąpienia nie wiąże się z żadnymi negatywnymi konsekwencjami, które mogą wystąpić w razie niewykonania nakazów czy zakazów wydanych przez inspektora PIP. Ustawodawca nie przewidział bowiem sankcji administracyjnych ani innych konsekwencji prawnych wobec pracodawcy w razie nierespektowania wystąpienia inspektora pracy (Niedziński, 2016, teza 18).

Inne instrumenty prawne, z których może skorzystać inspektor PIP w razie stwierdzenia naruszenia art. 22 § 1¹–§ 1² k.p., to wniesienie do sądu pracy powództwa o ustalenie, że strony łączyła umowa o pracę, albo przyłączenie się do takiego postępowania (co wynika z art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy) lub ściganie na zasadach i w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia osób zawierających umowę cywilnoprawną w miejsce umowy o pracę, a także udział w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego (art. 10 ust. 1 pkt 15 ustawy).

Uprawnienie do występowania inspektora pracy przed sądem pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy wynika z art. 63¹–63² ustawy z 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (DzU z 2020 r. poz. 1575 ze zm., dalej: k.p.c.). Zgodnie z powołanymi przepisami w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy inspektorzy pracy mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium. Do inspektorów PIP stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze. Artykuł 63¹ k.p.c. statuuje legitymację procesową inspektora pracy, gdyż nie posiada on legitymacji materialnej z uwagi na fakt, że nie pozostaje on stroną danej umowy, która w jego ocenie nie jest umową cywilnoprawną, a umową o pracę (Iwulski, 1998, s. 26)³. Na podstawie tego przepisu inspektor PIP jest upoważniony do wytaczania powództw o ustalenie stosunku pracy na rzecz określonej osoby samodzielnie, czynność ta nie wymaga uzyskania zgody zainteresowanej osoby ani nawet poinformowania jej o zamiarze wytoczenia powództwa. Formalnie rzecz biorąc, inspektor pracy może więc wystąpić do sądu pracy z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy nawet wówczas, gdy osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej jest temu przeciwna (Niedziński 2008). Sprzeciw czy nawet wyraźny brak zgody zainteresowanego nie pozbawia bowiem inspektora

czynnej legitymacji procesowej i nawet jeśli osoba ta wstąpi do procesu i cofnie pozew bez zrzeczenia się roszczenia, to skutkiem procesowym będzie jedynie umorzenie postępowania względem tej osoby, natomiast inspektor może w dalszym ciągu popierać powództwo (Prusinowski, 2012). Trafnie jednak podkreśla się w literaturze (Niedziński, 2016b, teza 26), że „rozsądnie działający inspektor pracy nie będzie występował z takim powództwem wbrew zainteresowanemu pracownikowi, gdyż jego wola ma istotne znaczenie dla oceny charakteru danego stosunku zatrudnieniowego. Konsekwencją takiego postępowania inspektora pracy (działania wbrew woli pracownika) może być oddalenie przez sąd żądania inspektora pracy (zob. też Florek, 2018, s. 44–45). W razie uznania przez sąd pracy, że w danym przypadku rzeczywiście umowa o pracę została zastąpiona umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków zatrudnienia pracowniczego, wydaje on wyrok ustalający (art. 189 k.p.c.), że dany stosunek prawny jest stosunkiem pracy. Warto w tym miejscu podkreślić, że wyrok taki ma charakter deklaratoryjny, potwierdzający istniejący obiektywnie stan prawny (Telenga, 2019, teza 5; Żyznowski 2012, teza 11; Rudkowska-Ząbczyk, 2021, teza 4). Co istotne, będzie on miał powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której inspektor wytoczył powództwo, a stroną przeciwną (zatrudniającym) (Prusinowski, 2012, teza 3).

Ostatnim sposobem może być uruchomienie procedury wykroczeniowej. Inspektor pracy ściga wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej oraz bierze udział w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego na zasadach i w trybie określonym w ustawie z 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU z 2020 r. poz. 729 ze zm., dalej: k.p.w.). Zgodnie z art. 17 § 2. k.p.w. oskarżycielem publicznym w sprawach m.in. wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonym w k.p. jest inspektor pracy. Inspektor pracy jest również na mocy art. 95 § 3 k.p.w. uprawniony do prowadzenia postępowania mandatowego oraz do nałożenia grzywny po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli uzna, że kara ta będzie wystarczająca. W przypadku zatem stwierdzenia, że miało miejsce naruszenie art. 22 § 1¹–§ 1² k.p. poprzez zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną, inspektor może samodzielnie nałożyć na sprawcę karę grzywny w postaci mandatu karnego albo wystąpić do sądu z wnioskiem o ukaranie sprawcy, gdyż czyn taki stanowi wykroczenie określone w art. 281 pkt 1 k.p. O tym, czy osoba winna popełnienia wykroczenia powinna zostać ukarana mandatem, czy też stanąć przed sądem, decyduje inspektor pracy po rozpatrzeniu całokształtu okoliczności sprawy (Jasińska-Cichoń, 2008, teza 1.13). W literaturze sporne jest przy tym, czy inspektor pracy przed uruchomieniem postępowania wykroczeniowego powinien najpierw wystąpić do sądu pracy z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy, czy też uprawniony jest do dokonania w tym zakresie samodzielnych ustaleń i kwalifikacji prawnej danej umowy na cele prowadzonego postępowania wykroczeniowego. Część autorów opowiada się za pierwszym rozwiązaniem (Sobczyk, 1998, s. 36–37; Flasiński, 1997⁴,

s. 12; Płażek, 1997, s. 39–40; Wąż, 2008, s. 32), część zaś akceptuje możliwość samodzielnego kwalifikowania umowy przez inspektora pracy w ramach postępowania wykroczeniowego (Góral i Lewandowski, 1996, s. 32–33; Prusinowski, 2012, teza 5). Autorzy opowiadający się za tym drugim stanowiskiem wskazują zresztą, że ustalenie dokonane przez inspektora pracy nie jest dokumentem potwierdzającym stosunek pracy dla pracownika ani dla podmiotów trzecich (np. dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Stanowi zatem jedynie przesłankę rozstrzygnięcia o ukaraniu za wykroczenie. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu nie jest możliwe przytoczenie argumentów przemawiających za jednym bądź drugim stanowiskiem. W mojej ocenie trafne jest drugie stanowisko, przekonująco uzasadnione przez P. Prusinowskiego (2012, teza 5, zob. też przytoczone tam orzecznictwo i literaturę).

Podsumowując tę część wywodów należy wskazać, że *de lege lata* inspektor pracy posiada jedynie częściowe uprawnienie pozwalające mu na samodzielne zakwalifikowanie danego stosunku prawnego jako stosunku pracy. Uprawnienie to ogranicza się wyłącznie do postępowania wykroczeniowego (mandatowego), w ramach którego inspektor może wymierzyć grzywnę za popełnienie wykroczenia określonego w art. 281 pkt 1 k.p. Nakładając mandat inspektor pracy musi wcześniej ocenić, że w konkretnym przypadku ma do czynienia z zastąpieniem umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w art. 22 § 1 k.p. W praktyce oznacza to dokonanie przez niego kwalifikacji prawnej takiej umowy i ustalenie na cele postępowania mandatowego, że dany stosunek prawny jest stosunkiem pracy. Rozstrzygnięcie takie dotyczy jednak wyłącznie postępowania wykroczeniowego i stanowi swoistą przesłankę wymierzenia kary za wykroczenie, ale w żadnym razie nie wpływa na relację między stronami danej umowy czy dalej idące skutki w zakresie choćby prawa ubezpieczeń społecznych. Dla osiągnięcia takich skutków konieczne jest skorzystanie przez inspektora pracy z możliwości wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy. Wyrok zapadły w takim postępowaniu będzie miał, na podstawie art. 632 k.p.c. w zw. z art. 59 k.p.c., powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której inspektor pracy wytoczył powództwo, a stroną przeciwną (Grzegorzczak i Jędrzejewska, 2016, teza 2). Możliwe jest w końcu skierowanie wystąpienia, które jednak z uwagi na niewłaściwy charakter i brak konsekwencji niewykonania zaleceń w nim sformułowanych nie wydaje się szczególnie efektywnym środkiem zwalczania pozornego zatrudnienia cywilnoprawnego, którego dotyczą art. 22 § 1¹–§ 1² k.p.

Uprawnienia inspektorów PIP w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy *de lege ferenda*

1. Analiza aktualnie obowiązujących uprawnień inspektorów PIP w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy wskazuje, że PIP ma dość ograniczone ramy działania,

zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę skalę problemu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Niewładcza forma działania (wystąpienie) nie musi skutkować przekwalifikowaniem danego stosunku prawnego, gdyż niewykonanie wystąpienia nie niesie za sobą negatywnych konsekwencji prawnych. Występowanie z powództwami o ustalenie istnienia stosunku pracy jest ryzykowne i czasochłonne, ponadto przy braku woli samego zatrudnionego (która może wynikać z obaw przed utratą pracy w razie poparcia stanowiska inspektora pracy przed sądem pracy) jest obarczone dużym ryzykiem nieuwzględnienia przez sąd powództwa (Florek, 2018, s. 45; Serafinowska, 2018, pkt 1). Praktyczne stosowanie tego środka przez PIP wydaje się wręcz marginalne — w 2016 r. inspektorzy pracy wnieśli do sądów zaledwie 150 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 238 osób (w 2015 r. — 140 na rzecz 230 osób) (Serafinowska, 2018, pkt 1)⁵. Także postępowanie wykroczeniowe nie wydaje się szczególnie efektywnym środkiem — mając na uwadze wysokość mandatów, bardziej opłacalne może być ich uiszczanie niż zaprzestanie praktyk zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Z tego względu w literaturze postuluje się wprowadzenie skutecznych mechanizmów weryfikacji podstaw zatrudnienia (Pisarczyk, 2015, s. 362). Jednym z takich mechanizmów mogłoby być ustawowe domniemanie stosunku pracy (tak przykładowo Pisarczyk, 2017, s. 106; Liszcz, 2018, s. 137–149) czy przyznanie inspektorom pracy możliwości kwalifikowania umów cywilnoprawnych jako umów o pracę (Pisarczyk, 2017, s. 106⁶). Powołany autor wskazuje jednak na wątpliwości wynikające z takiej możliwości i ostatecznie opowiada się za pozostawieniem sądowego mechanizmu ustalania istnienia stosunku pracy jako mechanizmu podstawowego, który należałoby jednak uczynić bardziej efektywnym. W literaturze pojawiają się również głosy jednoznacznie przeciwne takiemu rozwiązaniu (Gersdorf, 2019, s. 41; Flasiński, 1997, s. 12). O ile należy zgodzić się z Ł. Pisarczykiem, że powierzenie inspektorom PIP uprawnienia do jednostronnego, władczego przekwalifikowania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę wymagałoby rozstrzygnięcia szeregu szczegółowych kwestii (Pisarczyk 2017, s. 106–107), to w mojej ocenie istnieją argumenty natury dogmatycznoprawnej, które przemawiają za dopuszczalnością takiego rozwiązania.

2. Należy bowiem zauważyć, że choć art. 22 § 1¹ k.p. nie wprowadza domniemania istnienia stosunku pracy, to stanowi on, że zatrudnienie w warunkach określonych w art. 22 § 1 k.p.⁷ jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Na temat art. 22 § 1¹ k.p. istnieje niezwykle bogata literatura i orzecznictwo sądowe, których przytaczanie w tym miejscu nie jest konieczne i celowe. Wystarczy poprzestanie na konstatacji, że jeżeli zatrudniony kwestionuje cywilnoprawną podstawę swego zatrudnienia z uwagi na wykonywanie pracy w sposób wskazujący na istnienie stosunku pracy, a zatrudniający odmówi dobrowolnego przekwalifikowania danego stosunku prawnego w stosunek pracy, może on (tj. zatrudniony) wystąpić do sądu pracy z powództwem o ustalenie istnienia

stosunku pracy. Można zatem wskazać, że sam zatrudniony ma taką samą możliwość jak inspektor pracy. W razie uwzględnienia przez sąd pracy takiego powództwa, sąd pracy wydaje deklaratoryjny wyrok ustalający istnienie stosunku pracy.

Wyrokiem tym sąd pracy nie tworzy jednak danego stosunku pracy, ale jedynie potwierdza, że istniejący między stronami stosunek prawny ma charakter stosunku pracy. Teza o deklaratoryjnym charakterze wyroku ustalającego, wydanego na podstawie art. 189 k.p.c. jest jednolicie i powszechnie przyjmowana w literaturze prawniczej, którą przykładowo przytoczono już wyżej. Stwierdzenie to ma kardynalne znaczenie dla dalszych rozważań. Oznacza to bowiem, że ewentualna decyzja administracyjna (niezależnie czy miałaby formę nakazu, czy też byłaby to „typowa” decyzja ustalająca istnienie stosunku pracy) również miałaby charakter deklaratoryjny. Nie wkraczałaby ona władczo w relację prawną między stronami, a jedynie potwierdzałaby obiektywnie istniejącą okoliczność, tzn. to, że dany stosunek prawny, istniejący między zatrudnionym a zatrudniającym, ma charakter stosunku pracy. Wynika to z art. 22 § 1 w zw. z art. 22 § 1¹ k.p. W każdym przypadku, w którym praca jest wykonywana w warunkach określonych w art. 22 § 1 k.p., mamy do czynienia ze stosunkiem pracy, niezależnie od nazwy umowy i niezależnie od woli stron, a każde władcze rozstrzygnięcie w tym zakresie stanowi jedynie tego potwierdzenie.

3. Za powyższym rozumowaniem przemawiają także regulacje prawa ubezpieczeń społecznych, a w szczególności przepisy ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2020 r. poz. 266 ze zm., dalej: ustawa systemowa). Na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy systemowej Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących m.in. zgłaszania do ubezpieczeń społecznych (pkt 1), przebiegu ubezpieczeń (pkt 2) czy ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (pkt 4). W każdym z tych przypadków ZUS musi ocenić, czy istnieje tytuł ubezpieczenia i jaki ma on charakter. Od tego zależy samo podleganie ubezpieczeniom, podstawa wymiaru składki, a w dalszej perspektywie — uzyskanie prawa do świadczenia (Ślebzak, 2017, s. 30). ZUS może zatem wydawać decyzje rozstrzygające, czy dana osoba podlega ubezpieczeniom społecznym, w szczególności czy istnieje stosunek pracy, z którym przepisy ustawy systemowej (art. 6 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13 pkt 1 ustawy systemowej) wiążą obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, przy czym obowiązek ten w przypadku pracowniczego tytułu ubezpieczenia polega w istocie na automatyzmie i przymusie — każda osoba będąca pracownikiem, a zatem pozostająca w stosunku pracy, od dnia nawiązania tego stosunku do dnia jego ustania podlega *ex lege* ubezpieczeniom społecznym jako pracownik. Istotne znaczenie ma tutaj charakter prawny danego stosunku prawnego, co sprawia, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych musi ocenić, czy dana osoba jest pracownikiem w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. Artykuł 8 ust. 1 ustawy systemowej za pracownika nakazuje bowiem uważać osobę pozostającą w stosunku pracy, nie wskazuje jednak

czym jest stosunek pracy⁸. W tym zakresie należy zatem sięgać do definicji stosunku pracy określonej w art. 22 § 1 k.p. Kompetencja ZUS obejmuje zatem ocenę istnienia stosunku pracy oraz jego treści (Ślebza, 2017, s. 34–35). Mimo formalnego zawarcia przez strony umowy, którą określiły one jako umowę cywilnoprawną, ZUS może uznać, jeśli jest ona wykonywana w warunkach określonych w art. 22 § 1 k.p., że skutkowała ona nawiązaniem stosunku pracy, a więc osoba zatrudniona na jej podstawie jest pracownikiem w rozumieniu przepisów k.p. W konsekwencji zaś takich ustaleń ZUS stwierdza, że podlega ona ubezpieczeniom społecznym jako pracownik (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej), a nie jako osoba wykonująca pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, która wszakże również może być (z wyjątkiem umowy o dzieło) tytułem ubezpieczenia (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej). Skoro we wskazanej sprawie ZUS wydaje decyzję administracyjną, należy postawić sobie pytanie, jaki jest charakter prawny tej decyzji z uwagi na jej skutki prawne. Jak wskazują B. Adamiak i J. Borkowski, rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnym co do jej istoty może mieć charakter konstytutywny lub deklaratoryjny. Skutki decyzji konstytutywnych mają powstawać od daty ich doręczenia, a decyzji deklaratoryjnych — z mocą wsteczną, od daty pojawienia się faktów prawotwórczych. Akt konstytutywny tworzy zatem nowy stan prawny adresata, a deklaratoryjny — potwierdza go tylko i usuwa co do niego wątpliwości (Adamiak i Borkowski, 2021, teza 3). W literaturze nie budzi wątpliwości, że decyzje ZUS dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym mają charakter decyzji deklaratoryjnych (Skarul, 2018, pkt 1; Kempa, 2015, s. 285; Antonów, 2011, s. 166–167⁹). Nie tworzą one przecież nowych stosunków prawnych. Stanowią jedynie potwierdzenie faktu podlegania ubezpieczeniom z danego tytułu, wynikającego z zaistnienia określonych okoliczności faktycznych (np. pozostawania w stosunku pracy). Trafnie wskazuje R. Skarul, że ZUS wydając decyzje dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego potwierdza jedynie przebieg tego ubezpieczenia, bowiem regulacja prawna ubezpieczenia społecznego cechuje się tym, że ma ona charakter regulacji ścisłej, na którą składają się normy bezwzględnie obowiązujące i z określonymi elementami stanu faktycznego, a przepisy prawa wiążą powstanie określonych skutków prawnych niezależnie od woli stron (Skarul, 2018, pkt 1). Na kształt decyzji dotyczącej ubezpieczenia wpływa więc jedynie fakt istnienia bądź nieistnienia tytułu do objęcia ubezpieczeniami społecznymi, a w drugim przypadku — istnienie takiej sytuacji faktycznej, która odpowiada konkretnemu przepisowi regulującemu dany tytuł ubezpieczeniowy (Skarul, 2018, pkt 1). Tym samym decyzja ZUS ustalająca obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, u której podstaw leży dokonana kwalifikacja prawna danego stosunku prawnego, nie stanowi władczej ingerencji w stosunek prawny łączący strony. Autorytatywnie potwierdza ona jedynie powstałe na mocy przepisów uprawnienia i obowiązki stron, wywołując jednak określone skutki materialnoprawne (w rozumieniu nieprawotwórczego ustalenia sytuacji

prawnej zainteresowanego wynikającej z konkretyzacji materialnych norm prawa zabezpieczenia społecznego) oraz proceduralne (Antonów, 2011, s. 166). Warto też tutaj wskazać, że choć decyzje ZUS mają charakter decyzji administracyjnych, to ustawodawca przewidział w ich przypadku szczególną drogę odwoławczą. Właściwe do rozpoznania odwołania od decyzji ZUS są bowiem sądy ubezpieczeń społecznych, które rozpoznają je w ramach odrębnego postępowania uregulowanego w części I, księdze I, tytule VIII, dziale III k.p.c. (postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych). Warto podkreślić, że sąd ubezpieczeń społecznych nie występuje w roli swoistej II instancji, ale rozpoznaje sprawę od początku, samodzielnie, na zasadach wynikających z przepisów o postępowaniu rozpoznawczym (k.p.c.), oceniając zasadność roszczenia w kontekście własnych ustaleń faktycznych i prawnych (Antonów, 2011, s. 276). Sąd ubezpieczeń społecznych zatem nie tyle ocenia prawidłowość decyzji ZUS w świetle zgromadzonego przez niego materiału dowodowego (co czyniłby sąd administracyjny z uwagi na zakres swej kognicji — dopisek A.P.), ale ocenia zasadność zgłoszonych roszczeń/żądań opierając się na własnych ustaleniach (Antonów, 2011, s. 336).

4. Nie sposób nie zwrócić również uwagi na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Z jednej strony nie stwarza on inspektorom PIP możliwości wydawania decyzji ustalającej istnienie stosunku pracy, z drugiej zaś strony mogą oni nakładać mandaty w trybie postępowania wykroczeniowego za zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę (określonych w art. 22 § 1 k.p.). Oznacza to jednak, że decydując się na nałożenie mandatu w związku z popełnieniem wykroczenia określonego w art. 281 pkt 1 k.p. inspektor pracy musi w istocie samodzielnie dokonać kwalifikacji prawnej danej umowy. Dopiero bowiem uznanie, że nastąpiło naruszenie przepisów art. 22 § 1¹ k.p. lub art. 22 § 1² k.p., czyli stwierdzenie zawarcia umowy cywilnoprawnej mimo wykonywania pracy w warunkach odpowiadających stosunkowi pracy, może uzasadniać przyjęcie, że zostało popełnione wykroczenie określone w art. 281 pkt 1 k.p. W praktyce stosowania prawa (zarówno w praktyce PIP, jak i w orzecznictwie sądowym) możliwość samodzielnego nakładania przez inspektorów PIP mandatów, bez konieczności uprzedniego występowania do sądu pracy o ustalenie istnienia stosunków pracy, nie budzi zastrzeżeń¹⁰. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której inspektor pracy nie może dokonać kwalifikacji prawnej danej umowy w rozumieniu samodzielnego środka prawnego, może jednak nałożyć mandat za popełnienie czynu, którego przesłanką jest zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną w warunkach świadczących o wykonywaniu pracy w ramach stosunku pracy, którą to przesłankę inspektor ocenia (i przesądza) samodzielnie.

5. W związku z powyższym uzasadniony wydaje się wniosek, że z dogmatycznoprawnego punktu widzenia nie ma przeszkód, aby inspektor pracy mógł stosować środek prawny polegający na wydawaniu decyzji ustalającej ist-

nienie stosunku pracy. Decyzja taka, w której dokonywałby on kwalifikacji prawnej określonego stosunku prawnego jako stosunek pracy, miałaby charakter deklaratoryjny. Trudno przyjąć, że miałyby to być decyzja konstytucyjna, tworząca dany stosunek prawny. Podobnie jak czynią to obecnie sądy pracy (i ubezpieczeń społecznych) i Zakład Ubezpieczeń Społecznych, inspektor pracy jedynie stwierdzałby istniejący *ipso iure* stan, tzn. dokonywał tylko kwalifikacji prawnej istniejącego obiektywnie stanu rzeczy. Nie wydaje się zatem, aby następowała w ten sposób zbyt ingerencja w wolności, w tym swobodę kształtowania stosunku prawnego według uznania stron, która wszakże w przypadku stosunków o charakterze zatrudnieniowym jest limitowana przepisami prawa pracy, a stosunek pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p. istnieje obiektywnie, jeśli praca zarobkowa jest wykonywana w warunkach odpowiadających warunkom określonym w tymże przepisie. Artykuł 22 § 1¹ k.p. jednoznacznie stanowi, że mamy wówczas do czynienia ze stosunkiem pracy, niezależnie od nazwy umowy i od tego, czy strony same postrzegają dany stosunek prawny jako stosunek pracy, a umowę, na podstawie której został nawiązany, jako umowę o pracę. Wobec tego decyzja inspektora pracy miałaby taki sam charakter prawny jak decyzja ZUS dotycząca podlegania ubezpieczeniom społecznym czy wyrok sądu pracy ustalający (potwierdzający) istnienie stosunku pracy. Uważam jednak, że w razie przyznania PIP uprawnienia do wydawania przedmiotowych decyzji, konieczne byłoby stworzenie drogi odwoławczej analogicznej do drogi odwoławczej od decyzji ZUS, tzn. właściwe do rozpoznawania odwołań powinny być sądy pracy. Orzekający w nich sędziowie mają niezbędną wiedzę i doświadczenie w takich sprawach, a przyjęcie takiej drogi odwoławczej pozwoliłoby stronom, w razie niezgadzania się z decyzją inspektora pracy, na uzyskanie rozstrzygnięcia przez niezależny i niezawisły sąd, który nie oceniałby tylko legalności decyzji, ale rozpoznawałby sprawę co do jej istoty, na podstawie własnych ustaleń faktycznych i prawnych. Na konieczność stworzenia takiej drogi odwoławczej w razie przyznania inspektorom pracy możliwości dokonywania kwalifikacji prawnej umowy wskazuje zresztą również Ł. Pisarczyk (2017, s. 107).

Podsumowanie i wnioski

Z powyższych rozważań wynika, że aktualnie istniejące uprawnienia PIP w zakresie ustalania istnienia stosunku pracy, choć istnieją, to są mało efektywne, zwłaszcza przy dużej skali występującego w Polsce zatrudnienia cywilnoprawnego, które w istocie nie ma charakteru cywilnoprawnego, a jedynie stanowi próbę ukrycia istnienia stosunku pracy, zazwyczaj z przyczyn finansowych (optymalizacja składowa). Jednym ze sposobów ograniczenia tego zjawiska mogłoby być umożliwienie inspektorom pracy wydawania decyzji administracyjnych, w ramach których mogliby dokonywać kwalifikacji prawnej umów cywilnoprawnych. Nie wydaje się, aby takie uprawnienie zbyt ingerowało w wolność stron stosunków zatrudnieniowych, skoro zgodnie z przepisami art. 22 k.p. zatrudnienie w wa-

runkach odpowiadających stosunkowi pracy jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. To zatem sam ustawodawca ogranicza swobodę stron w zakresie wyboru podstawy zatrudnienia. Co istotne, nie zakazuje on zatrudniania na podstawie umów prawa cywilnego, a jedynie wskazuje, że jeżeli sposób wykonywania pracy odpowiada warunkom stosunku pracy, to dany stosunek prawny jest na mocy samych przepisów stosunkiem pracy na podstawie przepisu art. 22 § 1 w zw. z art. 22 § 1¹ k.p. Inspektor pracy wydawałby zatem jedynie decyzję potwierdzającą obiektywne istnienie stosunku pracy. Decyzja ta miałaby taki sam deklaratoryjny charakter jak wyrok sądu pracy ustalający istnienie stosunku pracy albo, co wydaje się jeszcze bardziej przekonującym argumentem, decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotycząca podlegania ubezpieczeniom społecznym. Nie budzi wszakże wątpliwości, że ZUS jest uprawniony do dokonywania kwalifikacji prawnej danej umowy z punktu widzenia oceny istnienia tytułu ubezpieczenia. Oceniając, czy dany stosunek prawny jest stosunkiem pracy, ZUS uwzględnia kryteria określone w art. 22 § 1 k.p., gdyż przepisy ustawy systemowej nie posługują się odrębną definicją stosunku pracy (Ślebzak, 2017, s. 34–35). Oznacza to, że obecnie istnieje instytucja niebędąca sądem, która może we władczej formie (w drodze decyzji administracyjnej) dokonać kwalifikacji prawnej konkretnej umowy, w tym przekwalifikować umowę cywilnoprawną w umowę o pracę, a kwalifikacja ta oparcie znajduje wprost w konkretnych przepisach kodeksu pracy (choć z odesłania wynikającego z przepisów ustawy systemowej) odniesionych do istniejącego obiektywnie stanu faktycznego. Decyzja taka nie ma charakteru prawotwórczego. Tym bardziej zatem należy przyjąć, że również decyzja inspektora PIP potwierdzająca istnienie stosunku pracy miałaby charakter deklaratoryjny. Jej podstawą byłyby przecież te same przepisy k.p., które obecnie stosuje w tym zakresie ZUS. Oczywiście konieczne byłoby stworzenie określonego mechanizmu weryfikacyjnego takich decyzji inspektorów pracy. Z uwagi na charakter postępowania sądownoadministracyjnego nie wydaje się właściwym rozwiązaniem, aby to sądy administracyjne miały dokonywać weryfikacji przedmiotowych decyzji. Znacznie lepszym rozwiązaniem wydaje się stworzenie drogi odwoławczej analogicznej do drogi odwoławczej od decyzji ZUS. Sądy pracy badałyby bowiem nie tylko legalność decyzji, ale rozpoznawałyby sprawę merytorycznie, bazując na własnych ustaleniach prawnych i faktycznych, tak jak ma to miejsce obecnie w przypadku odwołań od decyzji ZUS. Nie bez znaczenia jest to, że sądy pracy mają niezbędne doświadczenie i wiedzę w zakresie oceny charakteru prawnego danego stosunku prawnego, gdyż od wielu lat to one są właściwe w sprawach powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy czy (w przypadku sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) w sprawach odwoławczych od decyzji ZUS ustalających obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym z określonego tytułu (stosunku pracy czy z tytułu wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych). Tym samym gwarantują one rzetelną, sądową kontrolę spraw

spornych (a więc również realizują konstytucyjne prawo do sądu). W sprawach oczywistych zaś byłoby możliwe przekwalifikowanie przez inspektora pracy danej umowy bez konieczności wytaczania powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy, co z jednej strony, przy braku odwołania, prowadziłoby do realizacji zasady ekonomiki procesowej, a z drugiej do wzmocnienia pozycji inspektora PIP, który mógłby w pierwszej kolejności korzystać z mniej władczych form działania (wystąpienie czy nawet ustne polecenie w toku kontroli), a dopiero w razie niezastosowania się zatrudniającego do takich niewładczych form, zastosować dalej idący środek o władczym charakterze, czyli wydać decyzję. Mogłoby to wzmocnić również instytucję wystąpienia, która obecnie wobec braku konsekwencji za niezrealizowanie zaleceń

z wystąpienia wynikających nie jest szczególnie skutecznym środkiem prawnym.

Przyznanie inspektorom PIP omawianego uprawnienia wymagałoby bez wątpienia ingerencji ustawodawczej. *De lege lata* inspekcja pracy nie jest władna do wydawania decyzji administracyjnych ustalających istnienie stosunku pracy. Ingerencja taka wymagałaby doprecyzowania szczegółów takiego rozwiązania, stworzenia wskazanej wyżej drogi odwoławczej, a także zapewnienia PIP odpowiedniego wsparcia personalnego i finansowego. Rozszerzenie katalogu zadań i uprawnień PIP w zakresie tak istotnej kwestii wymagałoby bowiem stosownego przygotowania merytorycznego i organizacyjnego, być może nawet wyodrębnienia wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej, która zajmowałaby się wyłącznie kwalifikacją prawną stosunków zatrudnienia.

Przypisy/Notes

- ¹ Zob. również Liwo, 2013 oraz Czarnik, 2010, którzy przyjmują, że PIP należy zaliczyć do organów administracji publicznej, a zatem do władzy wykonawczej.
- ² Zob. również rozważania D. Makowskiego (2013) dotyczące potencjalnej wiążącej mocy wystąpienia przy niewładczym charakterze tej formy działania inspektorów PIP.
- ³ Szerzej o legitymacji procesowej inspektorów PIP w sporach pracowniczych zob. Gil i Gil, 2011.
- ⁴ Choć należy wskazać, że autor ten zwraca uwagę na praktykę nakładania przez inspektorów pracy mandatów bez wcześniejszego występowania z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy.
- ⁵ B. Serafinowska (2018, pkt 1) przytacza również statystyki odnośnie do pozostałych omawianych form działania PIP.
- ⁶ Choć należy zauważyć, że autor ten wskazując taką możliwość, podchodzi do niej sceptycznie.
- ⁷ Tzn. jeżeli osoba zatrudniona wykonuje pracę określonego rodzaju na rzecz zatrudniającego i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez zatrudniającego, a zatrudniający — zatrudnia zatrudnionego za wynagrodzeniem.
- ⁸ Z wyjątkami wynikającymi z art. 8 ust. 2a oraz art. 8 ust. 11 ustawy systemowej, które to przepisy dla celów ustawy systemowej rozszerzają definicję pracownika (konstrukcja prawna uznania za pracownika) lub ją zawężają (osoba współpracująca). Wyjątki te nie mają znaczenia dla przedmiotu niniejszego artykułu.
- ⁹ Zob. też literaturę poleconą przez K. Antonówa.
- ¹⁰ Choć są one zgłaszane w literaturze, np. Plaźek, 1997, s. 39; Wąż, 2008, s. 32.

Bibliografia/References

- Adamiak, B. i Borkowski J. (2021). *Komentarz do art. 104*. W: B. Adamiak i J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa. Legalis.
- Antolak-Szymanski, K. (2016). *Komentarz do art. 1*. W: K. Antolak-Szymanski i T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Warszawa. Legalis.
- Antonów, K. (2011). *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa.
- Flasiński, M. (1997). Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji pracy — granice uprawnień. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (10).
- Florek, L. (2018). Umowy cywilnoprawne a umowa o pracę. W: G. Goździewicz (red.), *Umowa o pracę a umowa o zatrudnienie*. Warszawa.
- Gersdorf, M. (2019). Nowe trendy gospodarcze a reguła domniemania zawarcia umowy o pracę. W: T. Duraj (red.), *Stosowanie umów cywilnoprawnych w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica*, 88. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.88.04>
- Gil, I. i Gil, P. (2011). Legitymacja procesowa państwowych inspektorów pracy w sporach pracowniczych. *Przegląd Sądowy*, (3).
- Grzegorzczak, P. i Jędrzejewska, M. (2016). *Komentarz do art. 632*. W: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*. Warszawa. LEX.
- Jabłoński, M. (2019). Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. *Przegląd Prawa i Administracji, CXVIII*. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.118.4>
- Jasińska-Cichoń, A. (2008). *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Komentarz do art. 10. Warszawa. LEX.
- Liszczyński, T. (2018). Domniemanie stosunku pracy jako środek prawny przeciwko stosowaniu umów cywilnoprawnych dla ukrycia stosunku pracy. W: T. Kuczyński i A. Jabłoński (red.), *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Kubota*. Warszawa.

- Makowski, D. (2010). Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy. *Państwo i Prawo*, (3).
- Makowski, D. (2013). W sprawie niewiążącego charakteru wystąpienia inspektora pracy. *Monitor Prawa Pracy*, (11).
- Makowski, D. (2019). Rozwój regulacji dotyczących ustroju i kompetencji inspekcji pracy w Polsce. *Przegląd Prawa i Administracji*, CXVIII. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.118.2>
- Niedziński, T. (2008). Ingerencja administracyjna i procesowa organów PIP w sferę uznanej wolności pracodawcy zatrudnienia pracowników. *Monitor Prawa Pracy*, (1).
- Niedziński, T. (2016). Komentarz do art. 11. W: K. Antolak-Szymanski i T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Warszawa. Legalis.
- Niedziński, T. (2016a). Komentarz do art. 36. W: K. Antolak-Szymanski i T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Warszawa. Legalis.
- Niedziński, T. (2016b). Komentarz do art. 10. W: K. Antolak-Szymanski i T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Warszawa. Legalis.
- Pisarczyk, Ł. (2015). Prawo pracy wobec rozwoju zatrudnienia cywilnoprawnego. W: Z. Hajn i D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*. Łódź. <https://doi.org/10.18778/7969-749-6.24>
- Pisarczyk, Ł. (2017). W stronę ochrony zatrudnionych. W: Marzena Szablowska-Juckiewicz, Beata Rutkowska i Anna Napiórkowska (red.), *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*. Toruń.
- Plaźek, S. (1997). Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy? *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (9).
- Prusinowski, P. (2012). Zadania i uprawnienia inspektora pracy. W: Z. Góral i P. Prusinowski, *Umowne podstawy zatrudnienia*. Warszawa. LEX.
- Rączka, K. (2008a). Komentarz do art. 10. W: M. Gersdorf, J. Jagielski i K. Rączka, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Warszawa. LEX.
- Rączka, K. (2008b). Komentarz do art. 11. W: M. Gersdorf, J. Jagielski i K. Rączka, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. Warszawa. LEX.
- Rudkowska-Ząbczyk, E. (2021). Komentarz do art. 189. W: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa. Legalis
- Serafinowska, B. (2018) Działania podejmowane przez Państwową Inspekcję Pracy przeciw ukrywaniu zatrudnienia pracowniczego. W: S. Kowalski i Z. Kubot (red.), *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*. Warszawa. LEX.
- Skarul, R. (2018). Działania podejmowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie kwalifikacji prawnych stosunków zatrudnienia. W: S. Kowalski i Z. Kubot (red.), *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*. Warszawa. LEX.
- Sobczyk, A. (1998). Metody ograniczania zawierania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy — wątpliwości systemowe. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (9).
- Ślebzak, K. (2017). Kontrola przez ZUS ważności umów o pracę stanowiących tytuł ubezpieczenia społecznego — wybrane zagadnienia. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (2).
- Telenga, P. (2019). *Komentarz do art. 189*. W: A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729*. Warszawa. LEX.
- Wąż, P. (2008). Ustalenie istnienia stosunku pracy w orzecznictwie Sądu Najwyższego. *Praca i Zabezpieczenia Społeczne*, (3).
- Żyznowski, T. (2013). Komentarz do art. 189. W: H. Dolecki i T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*. Warszawa. LEX.

Dr Ariel Przybyłowicz, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, radca prawny. Autor opracowań z zakresu prawa pracy i prawa zabezpieczenia społecznego.

Dr Ariel Przybyłowicz, assistant professor at the Department of Labour Law at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław, legal advisor. Author of studies in the field of labour law and social security law.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy z **rabatem 15%**

www.pwe.com.pl

