



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 13 stycznia 2016 r.

PG VIII TK 19/15

K 6/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	13. 01. 2016
L.dz.	L. zat.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Konfederacji Lewiatan o stwierdzenie,
że:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 567) jest niezgodny z art. 2, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, poprzez brak precyzyjnego określenia maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy, jaka może działać w zakładzie pracy, co w efekcie prowadzi do nieuzasadnionej ważnym interesem publicznym ingerencji w wolność gospodarczą pracodawców;
- 2) art. 18⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) oraz art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, a także art. 4, art. 8 i art. 11 ustawy powołanej w punkcie 1, są niezgodne z art. 2, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji i prawem do prywatności, oraz z art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 47 Konstytucji, poprzez zbyt szerokie i ogólnikowe określenie kompetencji społecznych inspektorów pracy, co w efekcie prowadzi do:

- a) nieuzasadnionej ważnym interesem publicznym ingerencji w wolność gospodarczą pracodawców, polegającej na umożliwieniu społecznym inspektorom pracy podejmowania działań wykraczających poza cele, dla których powołano społeczną inspekcję pracy,
 - b) możliwego naruszania prawa do prywatności, poprzez wyposażenie społecznych inspektorów pracy w kompetencje umożliwiające im uzyskanie dostępu do szeregu poufnych informacji dotyczących pracodawców oraz zatrudnianych przez nich pracowników;
- 3) art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, poprzez mało precyzyjne określenie kwalifikacji wymaganych od społecznych inspektorów pracy, co w efekcie prowadzi do nieuzasadnionej ważnym interesem publicznym ingerencji w wolność gospodarczą pracodawców, przez dopuszczenie do pełnienia tych funkcji osób nieposiadających wiedzy umożliwiającej skuteczną realizację celów, dla których powołano społeczną inspekcję pracy;
- 4) art. 6 i art. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawem do sądu, a także z art. 77 ust. 2 oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, poprzez:
- a) nieokreślenie jasnej procedury wyboru oraz odwoływania społecznych inspektorów pracy i przyjęcie w tym zakresie mechanizmu, który nie gwarantuje rzeczywistej kontroli rzetelnego wywiązywania się ze swojej funkcji przez społecznych inspektorów pracy, a tym samym dopuszczenie do sprawowania funkcji przez osoby, które nie wykonują należycie swoich zadań, co w sposób

nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców,

b) brak możliwości sądowej kontroli prawidłowości wyboru i odwołania społecznych inspektorów pracy;

- 5) art. 11 i art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 20 Konstytucji, poprzez przyznanie zakładowym społecznym inspektorom pracy prawa do wydawania zaleceń, które, w przypadku niewniesienia zastrzeżeń, stanowią akty władcze wiążące pracodawców, a także obciążenie pracodawców koniecznością założenia oraz prowadzenia zakładowych ksiąg zaleceń i uwag, co w sposób nieuzasadniony ważnym interesem publicznym może prowadzić do daleko idącej ingerencji w wolność wykonywania działalności gospodarczej przez pracodawców;
- 6) art. 13 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz z art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, poprzez objęcie społecznych inspektorów pracy nadmierną ochroną, zwłaszcza przez niedostateczne sprecyzowanie maksymalnej liczby inspektorów mogących działać w jednym zakładzie pracy, co może prowadzić do nieuzasadnionej ważnym interesem publicznym ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców oraz do daleko idącego zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników w zakresie ochrony trwałości zatrudnienia w oparciu o kryterium irrelewantne, gdyż niezwiązane z rzeczywistym charakterem pełnionej funkcji (szczególna ochrona społecznych inspektorów pracy niezależnie od istnienia związku z celami ustawy);
- 7) art. 14 i art. 15 ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz z art. 20 w

związku z art. 22 Konstytucji, poprzez nieprecyzyjne określenie obciążeń, jakie pracodawca powinien ponosić w związku z działaniem społecznej inspekcji pracy

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 567) jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji;
- 2) art. 18⁵ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) oraz art. 1 w związku z art. 4 pkt 2, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, są zgodne z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 47 Konstytucji RP;
- 3) art. 11 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP;
- 4) art. 13 ust. 1, 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji;
- 5) art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami prawidłowej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji;

- 6) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności wymienionych na wstępie niniejszego stanowiska przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 567; dalej: s.i.p., zaskarżona ustawa lub ustawa o s.i.p.) oraz art. 18⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p.) z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 47, art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca stwierdza, że zaskarżona ustawa stworzyła mechanizm, w którym brak jest proporcji między efektami działania społecznej inspekcji pracy a wynikającymi z niego ciężarami nakładanymi na pracodawców. W pierwszej części wniosku przedstawiono przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności oraz omówiono wzorce kontroli zawarte w art. 2 oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Przedstawiając szczegółową analizę merytoryczną, Wnioskodawca podnosi, że przepisy art. 3 ust. 1 i 2 s.i.p. są niejasne i nieprecyzyjne. Przede wszystkim żaden przepis nie rozstrzyga, jak należy rozumieć – na potrzeby tej ustawy – takie określenia jak oddział, wydział oraz komórka organizacyjna. Brak legalnej definicji tych pojęć prowadzi do sytuacji, w której ich wykładnia została pozostawiona zakładowym organizacjom związkowym. W rezultacie, to one

decydują o konkretnej strukturze i wielkości społecznej inspekcji pracy, dostosowując ją do struktury zakładu pracy. Organizacje związkowe mogą wskazywać nowe komórki organizacyjne wydziałów i doprowadzać do wyboru nowych społecznych inspektorów pracy. Tym samym pracodawcy nie są w stanie ocenić, jaka liczba inspektorów może pojawić się w ich zakładzie pracy. Nie sposób natomiast przyjąć, że racjonalny ustawodawca zamierzał umożliwić organizacjom związkowym podejmowanie uznaniowych decyzji co do struktury społecznej inspekcji pracy i liczby społecznych inspektorów pracy.

Dlatego, w ocenie Wnioskodawcy, art. 3 s.i.p. nie spełnia testu określoności przepisu, co prowadzi do jego niezgodności z zasadą poprawnej legislacji.

Wnioskodawca wskazuje, że przepis ten narusza także wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców, gdyż możliwość pojawienia się w zasadzie nieograniczonej liczby społecznych inspektorów pracy, przy jednoczesnej ochronie ich stosunków pracy, znacząco ogranicza swobodę pracodawcy przy kształtowaniu własnej polityki kadrowej. Tak daleko idącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie da się pogodzić z, często znikomymi, efektami funkcjonowania społecznej inspekcji pracy.

W odniesieniu do przepisów wymienionych w punkcie 2 *petitum* wniosku wątpliwości Wnioskodawcy dotyczą przede wszystkim przyznania społecznym inspektorom pracy generalnej kompetencji w zakresie kontroli przestrzegania prawa pracy. Dla wykonywania funkcji społecznego inspektora pracy nie jest konieczne spełnienie wymogu posiadania określonych kwalifikacji i pracownicy wybrani na te funkcje mogą nie mieć odpowiedniego przygotowania, co w konsekwencji nie pozwoli im na rzeczywiste sprawowanie nadzoru w tym zakresie. Tym samym, określenie celu istnienia społecznej inspekcji pracy w art. 1 s.i.p. częściowo narusza zasadę prawidłowej legislacji (wprowadza mechanizm, który nie może doprowadzić do zamierzonych efektów). Ponadto, objęcie celem działania społecznej inspekcji pracy ochrony uprawnień pracowniczych stanowi nieuzasadnione ważnym interesem publicznym naruszenie wolności prowadzenia

działalności gospodarczej przez pracodawców. Ochrona uprawnień pracowniczych może być skutecznie zapewniona poprzez postępowania sądowe i działalność Państwowej Inspekcji Pracy.

W ocenie Wnioskodawcy, art. 4 i art. 8 s.i.p. również naruszają zasadę poprawnej legislacji oraz godzą w wolność działalności gospodarczej pracodawców. W szczególności wyposażają społecznych inspektorów pracy w uprawnienia znacznie wykraczające poza cel działania społecznej inspekcji pracy. Inspektorzy mogą kontrolować stan budynków, maszyn, urządzeń technicznych oraz procesy technologiczne i wchodzić do pomieszczeń zakładu w każdym czasie, a pracodawca nie ma żadnego mechanizmu umożliwiającego powstrzymanie inspektora przed takimi działaniami, nawet gdyby ich podjęcie mogło spowodować znaczne straty dla pracodawcy.

Naruszeniem zasady poprawnej legislacji oraz wolności działalności gospodarczej pracodawców, zdaniem Wnioskodawcy, jest również umocowanie społecznych inspektorów pracy do wydawania kierownikowi zakładu pracy zaleceń usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 11 ust. 1 s.i.p.). W zaskarżonej ustawie brak jest wytycznych co do zakresu zagadnień, jakich może dotyczyć takie zalecenie. Rozwinięcie zarzutu względem art. 11 s.i.p. Wnioskodawca przedstawia w uzasadnieniu do punktu 5 *petitum* wniosku.

Wskazane w punkcie 2 *petitum* wniosku przepisy naruszają – według Wnioskodawcy – również art. 47 Konstytucji. W tym ostatnim artykule określone zostało prawo do prywatności. Uszczegółowienie zasad jego ochrony znajduje się w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.; dalej: u.o.d.o.). Na pracodawcach ciąży obowiązek zabezpieczenia danych osobowych pracowników przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym. Jednocześnie zaskarżona ustawa uprawnia społecznego inspektora pracy do wstępu do każdego pomieszczenia na terenie zakładu pracy oraz do żądania od kierownika zakładu i od pracowników informacji dotyczących spraw wchodzących w zakres jego działania. Tym samym

może on pozyskiwać szereg informacji o pracownikach zakładu, w tym również danych wrażliwych. Także takich, które pozostają bez związku z celami zaskarżonej ustawy. Może zatem dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności. Wnioskodawca stwierdza, że zaskarżona ustawa jest niezgodna z u.o.d.o., co jest kolejnym argumentem przemawiającym za jej niekonstytucyjnością.

W art. 5 ust. 1, 2 i 3 s.i.p. – zaskarżonym w punkcie 3 *petitum* wniosku – określono, kto może sprawować funkcję społecznego inspektora pracy oraz jakie kompetencje powinna taka osoba posiadać. W ocenie Wnioskodawcy, przepisy te są nieprecyzyjne i w istocie sprawiają, że najważniejszą i w praktyce jedyną wymaganą cechą, jaką powinien posiadać społeczny inspektor pracy, jest legitymowanie się członkostwem związku zawodowego. Nie sposób jednak przyjąć, że racjonalny prawodawca zakładał, iż skuteczny nadzór nad warunkami pracy może być sprawowany przez pracowników, którzy posiadają znikomą wiedzę w zakresie zagadnień objętych celami zaskarżonej ustawy. Rezultatem tego wnioskowania jest przyjęcie niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą prawidłowej legislacji.

Niskie standardy w zakresie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy przekładają się na niską efektywność społecznej inspekcji pracy. Między innymi z tego powodu – stwierdza Wnioskodawca – rezultaty działania tej inspekcji nie mogą uzasadniać znacznego ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

W art. 6 i art. 7 s.i.p. – zaskarżonych w punkcie 4 *petitum* wniosku – uregulowano procedurę wyboru i odwołania społecznych inspektorów pracy. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy te są mało precyzyjne i stwarzają poważne problemy interpretacyjne. Pracodawca nie może w żadnym trybie kwestionować wyboru społecznego inspektora pracy. Nawet wówczas, gdy ma poważne zastrzeżenia co do przeprowadzonej procedury. Z powodu braku szczegółowego

uregulowania w zaskarżonej ustawie procedury powołania i odwołania społecznego inspektora pracy doszło do naruszenia zasady prawidłowej legislacji.

Brak jasno określonej procedury oznacza, że ustalana jest ona przez organizacje związkowe, które mogą dowolnie interpretować wymogi stawiane w tym zakresie. Stanowi to – w ocenie Wnioskodawcy – jawne naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponieważ pracodawca nie może w żadnym trybie kwestionować wyboru społecznego inspektora pracy i niedopuszczalna jest też droga sądowa w sprawie o ustalenie zgodności z prawem jego odwołania, art. 6 i art. 7 s.i.p. są niezgodne z art. 77 ust. 2 oraz z określoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Wnioskodawca stwierdza, że brak możliwości kontroli procedury wyboru bądź odwołania „członków” społecznej inspekcji pracy przez pracodawcę powoduje, że art. 6 i art. 7 s.i.p. w nieuzasadniony sposób naruszają też wolność działalności gospodarczej pracodawców.

W punkcie 5 *petitum* wniosku zaskarżono art. 11 i art. 12 s.i.p. Pierwszy z tych przepisów upoważnia zakładowego społecznego inspektora pracy do wydawania kierownikowi zakładu pracy zaleceń usunięcia stwierdzonych uchybień. Niezgodność tego artykułu m.in. z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji została zarzucona w punkcie 2 *petitum* wniosku. Drugi przepis zobowiązuje zakład pracy do założenia księgi zaleceń i uwag przeznaczonych do zapisów społecznych inspektorów pracy.

Zdaniem Wnioskodawcy, zalecenia społecznego inspektora pracy ingerują w sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców. Przyznanie zakładowym inspektorom pracy prawa do wydawania aktów władczych nie służy żadnemu ważnemu interesowi społecznemu, a tym samym brak jest przesłanki uzasadniającej ograniczenie konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Z faktu naruszenia art. 20 Konstytucji przez mechanizm wydawania zaleceń przez zakładowych inspektorów pracy – według Wnioskodawcy – bezpośrednio wynika również to, że wolność prowadzenia

działalności gospodarczej narusza także konieczność prowadzenia ksiąg zaleceń i uwag.

Art. 13 s.i.p. reguluje zasady wypowiedzania i rozwiązywania stosunku pracy oraz wypowiedzania warunków pracy i płacy na niekorzyść pracownika pełniącego funkcję społecznego inspektora pracy. Wnioskodawca stwierdza, że ochrona przyznana społecznym inspektorom pracy jest zbyt szeroka. Przeciwno takiemu zakresowi ochrony przemawia brak jakiegokolwiek możliwości weryfikacji przez pracodawcę procedury wyboru społecznych inspektorów pracy oraz inicjatywy przy ich odwoływaniu. Ponadto żaden przepis nie nakłada na inspektora obowiązku rzeczywistego realizowania celów, dla których został wybrany. Tym samym zapewnienie społecznym inspektorom pracy szczególnej ochrony nie służy osiągnięciu celu zaskarżonej ustawy, a przez to narusza zasadę prawidłowej legislacji.

Niejasne, w ocenie Wnioskodawcy, przepisy dotyczące struktury społecznej inspekcji pracy sprawiają, że w poszczególnych zakładach pracy może „funkcjonować” nawet kilkuset społecznych inspektorów pracy. W sferze tej występuje brak proporcji między ograniczeniem wolności działalności gospodarczej pracodawców a ważnym interesem publicznym w postaci zapewnienia ochrony przedstawicielom pracowniczym. Liczba chronionych powinna być limitowana zarówno liczbowo, jak i funkcjonalnie (ochrona powinna dotyczyć tylko pracowników, którzy rzeczywiście wykonują funkcję społecznego inspektora pracy, a nie tylko ją „formalnie” piastują).

Wnioskodawca stwierdza, że art. 13 s.i.p. narusza też zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie tej zasady wynika z faktu, że szczególna ochrona przewidziana w art. 13 s.i.p. przysługuje każdemu społecznemu inspektorowi pracy, bez względu na ich liczbę w zakładzie pracy oraz rzeczywiste wykonywanie zadań związanych z tą funkcją. Liczba społecznych inspektorów pracy w zakładzie zależna jest wyłącznie od przyjętej przez organizacje związkowe wykładni takich pojęć jak „oddział”, „wydział”

bądź „komórka organizacyjna oddziału/wydziału”. Kwestionowany w punkcie 6 *petitum* wniosku artykuł narusza konstytucyjną zasadę równości, gdyż dopuszcza znaczące zróżnicowanie sytuacji prawnej pracodawców, w zakresie liczby pracowników objętych szczególną ochroną, w oparciu o irrelevantne kryterium, jakim jest sposób wykładni nieprecyzyjnych sformułowań ustawowych przez działające u pracodawców organizacje związkowe.

Zaskarżone w punkcie 7 *petitum* wniosku przepisy wiążą się z ponoszeniem ciężarów ekonomicznych przez pracodawcę. Wnioskodawca wskazuje, że przepisy te są nieprecyzyjne. Brzmienie art. 14 s.i.p. skutkuje brakiem jasności w zakresie kosztów, które muszą ponieść pracodawcy w związku z funkcjonowaniem społecznej inspekcji pracy. Umożliwienie inspektorom realizacji bliżej nieokreślonej części swoich zadań w ramach czasu pracy (art. 15 s.i.p.) może natomiast powodować znaczące ekonomiczne skutki dla pracodawców. Mała precyzja kwestionowanych przepisów sprawia, iż naruszają one zasadę prawidłowej legislacji.

Pracodawcy nie wiedzą, z jakimi kosztami będzie wiązało się dla nich funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy ani jaka liczba inspektorów może pojawić się na terenie ich zakładu pracy. Zmiana organizacji pracy stwarza możliwość uznania przez organizacje związkowe, że powstały nowe komórki organizacyjne uzasadniające wybór dodatkowych społecznych inspektorów pracy, co dla pracodawców wiąże się z dodatkowymi kosztami oraz ingeruje w prawo do prowadzenia własnej polityki personalnej. Taki stan prawny narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Posłużenie się niejasnymi pojęciami w treści art. 14 i art. 15 s.i.p. stanowi również – w ocenie Wnioskodawcy – nieuzasadnioną ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawców. Ze względu na niejasność tych przepisów nie da się zapewnić, iż zachowana będzie proporcja między skalą ingerencji w wolność działalności gospodarczej a efektami działań społecznej

inspekcji pracy. Tym samym nie jest spełniony wymóg konieczności ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw pracodawców.

Z uwagi na fakt, iż Wnioskodawca kieruje swoje zarzuty względem całych artykułów zaskarżonej ustawy i Kodeksu pracy, które w aktach tych są podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne w postaci ustępów i paragrafów, konieczne jest określenie faktycznego zakresu zaskarżenia.

W zarzucie z punktu 1 *petitum* wniosku zakwestionowano jasność i precyzyjność, użytych w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p., pojęć „oddział”, „wydział” oraz „komórka organizacyjna oddziału/wydziału”. Uchybienie w tym zakresie ma prowadzić do naruszenia zasady prawidłowej legislacji oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. Wnioskodawca nie formułuje zarzutu względem norm wynikających z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 s.i.p., gdyż kwestia powołania zakładowego inspektora pracy oraz możliwość dostosowania przez zakładowe organizacje związkowe organizacji społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy – w przypadku przyjęcia w zaskarżonej ustawie legalnych definicji pojęć użytych w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p. – nie budzi zastrzeżeń.

Dlatego w odniesieniu do art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 s.i.p. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) – z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Sformułowanie zarzutu z punktu 2 *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienie bardzo utrudnia precyzyjne określenie zakresu zaskarżenia. Wnioskodawca kwestionuje bowiem w *petitum* art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 s.i.p. w zakresie, w jakim rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, a dodatkowo w tym samym punkcie

zaskarża art. 4, art. 8 i art. 11 s.i.p. Z uzasadnienia tego punktu można wywnioskować, że głównym zarzutem jest objęcie celami działania społecznej inspekcji pracy ochrony uprawnień pracowniczych określonych w przepisach prawa pracy. Uwagi Wnioskodawcy nie dotyczą wszystkich uprawnień przyznanych zaskarżoną ustawą społecznym inspektorom pracy. Odnoszą się one jedynie do możliwości kontroli i wstępu do pomieszczeń zakładu pracy, kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, żądania od kierownika zakładu pracy i od pracowników informacji oraz dokumentów, a także wydawania zaleceń kierownikowi zakładu pracy. Ten zakres uprawnień społecznych inspektorów pracy ma prowadzić do naruszenia art. 2, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 47 Konstytucji. Ustalenie powyższe daje podstawę do przyjęcia, że zaskarżeniem w punkcie drugim objęty jest art. 18⁵ § 1 k.p. i art. 1 s.i.p. w związku z art. 4 pkt 2 s.i.p., art. 8 ust. 1 i 2 s.i.p. oraz art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. w zakresie, w jakim rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy.

Zarzut z punktu 3 dotyczy określenia w art. 5 s.i.p. kwalifikacji wymaganych od społecznych inspektorów pracy. Wnioskodawca nie kwestionuje normy zawartej w art. 5 ust. 2 s.i.p. Kryteria stosowane przy wyborze społecznych inspektorów pracy znajdują się w art. 5 ust. 1 i 3 s.i.p. i one są przedmiotem zaskarżenia w punkcie 3 *petitum* wniosku (na temat dopuszczalności orzekania w odniesieniu do tego zarzutu *in toto* mowa jest w dalszej części niniejszego stanowiska).

Zarzut z punktu 4 *petitum* wniosku zostanie omówiony w dalszej części, w której znajdzie się szczegółowa ocena spełnienia przesłanki z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

W zarzucie z punktu 5 *petitum* wniosku zakwestionowano, przyznane w art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. społecznemu inspektorowi pracy, uprawnienie do wydawania kierownikowi zakładu pracy zaleceń oraz, wynikające z art. 12 ust. 1 s.i.p., zobowiązanie zakładu pracy do założenia zakładowych i oddziałowych

(wydziałowych) ksiąg zaleceń i uwag. Wnioskodawca nie formułuje żadnych zastrzeżeń względem norm wynikających z art. 11 ust. 3 i 4 s.i.p. oraz art. 12 ust. 2 i 3 s.i.p. W omawianym punkcie podniesiono niezgodność wskazanych przepisów z art. 20 Konstytucji. Jednak w uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca stwierdza, że przyznane społecznym inspektorom pracy kompetencje do wydawania zaleceń nie służą żadnemu ważnemu interesowi społecznemu, a tym samym brak jest przesłanki uzasadniającej ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców. Takie uzasadnienie zarzutu pozwala – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – przyjąć, że wzorcem kontroli jest art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

W zarzucie z punktu 6 *petitum* wniosku zakwestionowano procedurę wypowiedzania i rozwiązywania umowy o pracę oraz wypowiedzania warunków pracy i płacy na niekorzyść pracownika pełniącego funkcję społecznego inspektora pracy. Procedura ta uregulowana jest w art. 13 ust. 1, 3 i 4 s.i.p. Wnioskodawca nie formułuje natomiast żadnych zastrzeżeń względem normy wynikającej z art. 13 ust. 2 s.i.p.

Zarzut z punktu 7 *petitum* wniosku dotyczy nieprecyzyjnego określenia obciążeń, jakie pracodawca powinien ponosić w związku z działaniem społecznej inspekcji pracy. Kwestionowane normy znajdują się w art. 14 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 s.i.p. i te przepisy stanowią przedmiot zaskarżenia w tym punkcie.

W odniesieniu do wymienionych w punktach od 2 do 7 *petitum* wniosku przepisów, które, według przedstawionej w powyższych akapitach analizy, nie stanowią przedmiotu zaskarżenia, postępowanie – podobnie jak w przypadku zarzutu z punktu 1 – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów

na jego poparcie; nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie z dnia 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować podstaw kontroli (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

Analizując w tym kontekście wniosek Prezydenta Konfederacji Lewiatan należy stwierdzić, że przedstawiono w nim zastrzeżenia Wnioskodawcy do przysługujących społecznym inspektorom pracy uprawnień oraz realizowanych przez nich zadań. Równocześnie sformułowano wiele tez o niezgodności kwestionowanych uregulowań z Konstytucją. Tezy te często ograniczają się do

zdań oznajmujących, wyrażających opinię o sprzeczności przyjętych w zaskarżonej ustawie rozwiązań ze wskazanymi zasadami wynikającymi z ustawy zasadniczej, bez poparcia tych opinii odpowiednimi argumentami wskazującymi na naruszenie powołanego wzorca kontroli. Ocena taka odnosi się do następujących fragmentów uzasadnienia wniosku.

Uzasadniając zarzut z punktu 2, Wnioskodawca stwierdza, że samo określenie celu działania społecznej inspekcji pracy, w postaci ochrony uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, „częściowo narusza zasadę prawidłowej legislacji”. Zasadę tę naruszono również poprzez przyznanie społecznym inspektorom pracy kompetencji wymienionej w art. 11 s.i.p. oraz przez określenie w art. 4 i art. 8 s.i.p. zakresu przysługujących im uprawnień, gdyż znacznie wykraczają one poza cel działania społecznej inspekcji pracy. Wnioskodawca przedstawia też własne oczekiwania co do zakresu działań społecznej inspekcji pracy, stwierdzając, że cel jej funkcjonowania powinien zostać ograniczony do zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W uzasadnieniu tego zarzutu brak jest jednak argumentów wskazujących, że zaskarżone przepisy są nieprecyzyjne lub niezrozumiałe albo że zakwestionowane przez Wnioskodawcę cele działania społecznej inspekcji pracy są niemożliwe do zrealizowania. W tym zakresie ogranicza się on do stwierdzenia, że określenie celu w postaci ochrony uprawnień pracowniczych „wprowadza mechanizm, który nie może doprowadzić do zamierzonych efektów”.

Taki sposób uzasadnienia zarzutu naruszenia przez przepisy wymienione w punkcie 2 *petitum* wniosku wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

Uzasadniając zarzut z punktu 3 *petitum* wniosku, Wnioskodawca prezentuje własną ocenę kolejnych ustępów art. 5 s.i.p., uznając je za nieprecyzyjne. Nie przedstawia jednak argumentów przekonujących o słuszności

tej oceny i nie uszczegóławia, w czym ta nieprecyzyjność, uniemożliwiająca odkodowanie z nich norm prawnych, się przejawia. Wywód swój Wnioskodawca kończy stwierdzeniem: „Nie sposób przyjąć, że racjonalny prawodawca zakładał, że skuteczny nadzór nad warunkami wykonywania pracy może być sprawowany przez pracowników, którzy posiadają znikomą wiedzę w zakresie zagadnień objętych celami” zaskarżonej ustawy. Dlatego – w ocenie Wnioskodawcy – nie jest spełniony jeden z kryteriów zgodności z zasadą poprawnej legislacji. Uzasadnienie niezgodności art. 5 s.i.p. z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji ogranicza się natomiast do dwóch zdań sprowadzających się do opinii, iż niskie standardy w zakresie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy przekładają się na niską efektywność tej inspekcji i między innymi z tego powodu rezultaty jej działania nie mogą uzasadniać znacznego ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Wnioskodawca nie przedstawił konkretnych i przekonujących argumentów prawnych dla wykazania naruszenia przez przepis zaskarżony w punkcie 3 *petitum* wniosku zasady prawidłowej legislacji oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. W uzasadnieniu Wnioskodawca kwestionuje racjonalność kryteriów przyjętych w art. 5 s.i.p., twierdząc, że nie gwarantują one wyboru społecznych inspektorów pracy wyróżniających się odpowiednią wiedzą z zakresu objętego zadaniami społecznej inspekcji pracy. Przyjęcie przez ustawodawcę wątpliwych – z punktu widzenia Wnioskodawcy – kryteriów wyboru inspektorów nie jest jednak jednoznaczne z wykazaniem niezgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli.

Dlatego postępowanie w zakresie punktu 3 *petitum* wniosku podlega umorzeniu – ze względu na niedopuszczalność wyrokowania, a więc na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

Istotą problemu konstytucyjnego, przedstawionego w punkcie 4 *petitum* wniosku, jest brak możliwości kontroli na drodze sądowej przez pracodawcę

procedury wyboru oraz odwołania społecznego inspektora pracy. Taki stan prawny prowadzi – w ocenie Wnioskodawcy – do niezgodności z art. 77 ust. 2 i, w konsekwencji, do naruszenia zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo Wnioskodawca wskazuje, że procedury wyboru i odwołania społecznego inspektora pracy są mało precyzyjne i stwarzają problemy interpretacyjne. Skutkuje to naruszeniem zasady prawidłowej legislacji, a także zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W istocie Wnioskodawca formułuje zarzut zaniechania legislacyjnego, polegającego na braku uregulowania w art. 6 s.i.p. i art. 7 s.i.p. procedury sądowej kontroli, na wniosek pracodawcy, powołania oraz odwołania przez pracowników społecznego inspektora pracy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że, w świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy”), podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać m.in. na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot

inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału.

Pomocniczym kryterium, stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego, jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych.

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. Postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które, w przekonaniu wnioskodawcy, winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub

dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustrojodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

W analizowanym przypadku niewątpliwie ustawodawca celowo i świadomie nie przewidział możliwości zaskarżenia przez pracodawcę rozstrzygnięć o wyborze i o odwołaniu społecznych inspektorów pracy. Przypomnieć należy, że społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników. Kierowana jest ona przez zakładowe organizacje związkowe. Społecznych inspektorów pracy wybierają i odwołują pracownicy zakładu pracy według zasad określonych w art. 6 s.i.p. i art. 7 s.i.p.

Zgodnie z przepisami zaskarżonej ustawy, pracodawca nie może na drodze sądowej ingerować w tryb powołania oraz odwołania społecznych inspektorów pracy ani w plany ich pracy zatwierdzane przez zakładową organizację związkową. Takie uregulowania mają związek z przepisami ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881; dalej: u.z.z.). Związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej m.in. od pracodawców (art. 1 ust. 2 u.z.z.). Pracodawcy nie przysługuje prawo do odwołania się do sądu np. od uchwały zarządu organizacji związkowej wskazującej pracownika upoważnionego do reprezentacji wobec pracodawcy lub od wskazania pracownika, któremu przysługuje prawo do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej (art. 31, art. 32 u.z.z.). Pracodawca nie może również przed sądem kwestionować udziału społecznego inspektora pracy w komisji bhp powołanej na podstawie art. 237¹² § 1 k.p.

Wnioskodawca nie wykazał, jakich – naruszonych przez wybór albo odwołanie społecznego inspektora pracy – wolności lub praw zamierzałby

dochodzić przed sądem, gdyby istniała stosowna procedura w zaskarżonej ustawie.

W rzeczywistości sam wybór albo odwołanie inspektora nie narusza żadnych praw lub wolności pracodawcy, w szczególności wolności działalności gospodarczej. Społeczna inspekcja pracy jest instytucją zbiorowego i indywidualnego prawa pracy, która liczy ponad 60 lat, i sam Wnioskodawca nie kwestionuje zasadności istnienia takiego społecznego nadzoru nad warunkami pracy (strona 6 wniosku). O ograniczeniu wolności działalności gospodarczej, w kontekście art. 6 s.i.p., można mówić w sytuacji, gdy żąda ochrony w oparciu o art. 13 s.i.p. lub wydaje zalecenia na podstawie art. 11 s.i.p. osoba niezasadnie przypisująca sobie funkcję społecznego inspektora pracy. Jednak w przypadku, gdy pracodawca kwestionuje rzeczywiste pełnienie funkcji społecznego inspektora pracy przez osobę, która domaga się ochrony wynikającej z art. 13 s.i.p., droga sądowa nie jest wykluczona. Sąd Najwyższy przyjmuje bowiem, że „[u]stalenie, czy powód rzeczywiście pełnił funkcje społecznego inspektora pracy jest istotne dla rozstrzygnięcia sporu, czy powodowi służyła przewidziana w tym przepisie ochrona przed wypowiedzeniem mu umowy o pracę” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2006 r., sygn. II PK 339/05, por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. II PK 371/09, wyroki opublikowane w Bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie internetowej: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

Tym samym, dla dochodzenia wolności naruszonych w związku z domaganiem się przez nieuprawnione osoby – przypisujące sobie funkcję społecznego inspektora pracy – ochrony przewidzianej w zaskarżonej ustawie dla społecznych inspektorów, nie jest zamknięta droga sądowa. Zawarte w art. 6 s.i.p. i art. 7 s.i.p. uregulowanie, nieprzewidujące możliwości zaskarżenia przez pracodawcę rozstrzygnięcia w przedmiocie wyboru raz odwołania społecznego inspektora pracy, jest zamierzonym działaniem ustawodawcy, które należy

traktować jako zaniechanie, a nie pominięcie prawodawcze, i jako takie nie podlega ono kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec faktu, iż Wnioskodawca nie przedstawił również argumentów przemawiających za naruszeniem powołanego wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji, postępowanie w zakresie punktu 4 *petitum* wniosku podlega umorzeniu – wobec niedopuszczalności wyrokowania.

Art. 11 s.i.p. jako związkowy został zakresowo zaskarżony już w punkcie 2 *petitum* wniosku. W punkcie 5 Wnioskodawca ponownie kwestionuje przyznane w art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. prawo społecznych inspektorów pracy do wydawania zaleceń kierownikowi zakładu pracy. Nie zawęży jednak w tym przypadku swoich zastrzeżeń do zaleceń związanych z ochroną uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, tak jak to uczynił w punkcie 2. W ocenie Wnioskodawcy, z „faktu naruszenia art. 20 Konstytucji przez mechanizm wydawania zaleceń przez zakładowych inspektorów pracy bezpośrednio wynika również to, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej narusza także konieczność prowadzenia ksiąg zaleceń i uwag”. Oceny tej jednak Wnioskodawca w żaden sposób nie uzasadnia i nie przedstawia argumentów przemawiających za słusznością prezentowanej tezy.

Dlatego w zakresie art. 11 ust. 3 i 4 s.i.p. oraz art. 12 s.i.p. – wyszczególnionych w punkcie 5 *petitum* wniosku – postępowanie podlega umorzeniu.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 13 s.i.p. – zaskarżonego w punkcie 6 *petitum* wniosku – Wnioskodawca wykazuje jego sprzeczność z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji oraz sygnalizuje brak proporcji między ochroną udzielaną na mocy tego artykułu społecznym inspektorom pracy a ograniczeniem wolności działalności gospodarczej pracodawców. Nie odnosi się natomiast w minimalny chociażby sposób do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wskazanej *expressis verbis* w tymże punkcie *petitum* wniosku. Omawiając naruszenie

wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, Wnioskodawca stwierdza, że kwestionowane przepisy ją naruszają, gdyż dopuszczają znaczące zróżnicowanie sytuacji prawnej pracodawców w zakresie liczby pracowników objętych ochroną w zależności od sposobu wykładni nieprecyzyjnych sformułowań zaskarżonej ustawy przez działające u pracodawców organizacje związkowe. Ze sformułowania tego jednoznacznie wynika, że Wnioskodawca dostrzega naruszenie zasady równości na płaszczyźnie stosowania prawa i przyczynę nierówności wiąże z nieprecyzyjnymi – Jego zdaniem – pojęciami użytymi w art. 3 ust. 1 s.i.p., a nie z treścią art. 13 ust. 1, 3 i 4 s.i.p.

W związku z powyższym, w odniesieniu do zarzutu z punktu 6 *petitum* wniosku postępowanie – w zakresie badania naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równości – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ocenę przedstawionego powyżej przedmiotu zaskarżenia, w świetle zarzutów uznanych za prawidłowo uzasadnione, należy poprzedzić krótką charakterystyką społecznej inspekcji pracy.

Společną inspekcję pracy, jako służbę społeczną powoływaną i pełnioną przez samych pracowników, utworzono na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1950 r. o Społecznej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 1955 r. Nr 20, poz. 134 ze zm.; dalej: ustawa o s.i.p. z 1950 r.). Instytucja ta była organem związków zawodowych. Na stanowisko społecznego inspektora pracy mógł być powołany jedynie zatrudniony w danym zakładzie pracy członek związku zawodowego. Zakładowy społeczny inspektor pracy powinien posiadać praktyczną znajomość całokształtu zagadnień produkcji zakładu, w którym był zatrudniony, i co najmniej pięcioletnią praktykę w swoim zawodzie, w tym przynajmniej rok pracy w danym zakładzie.

W dniu 24 czerwca 1983 r. uchwalono obecnie obowiązującą ustawę o społecznej inspekcji pracy. Służbę tę powołano w celu zapewnienia związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy (preambuła ustawy). Do jej głównych zadań należy zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochrona uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy (art. 1 s.i.p.). Służbę tę społecznie pełnią pracownicy zakładu pod kierownictwem zakładowych organizacji związkowych (art. 2 s.i.p.). Struktura społecznej inspekcji pracy jest trójszczeblowa. Tworzą ją zakładowi, oddziałowi (wydziałowi) i grupowi inspektorzy pracy. Zakładowe organizacje związkowe dostosowują jej organizację do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy (art. 3 s.i.p.). Społecznym inspektorem pracy może być pracownik danego zakładu pracy, który jest członkiem związku zawodowego. Jednak zakładowe organizacje związkowe mogą postanowić o odstąpieniu od kryterium przynależności związkowej przy wyborze inspektora. Społeczny inspektor pracy powinien posiadać niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania społecznej inspekcji pracy. Zakładowy społeczny inspektor pracy powinien posiadać co najmniej pięcioletni staż pracy w branży, do której zakład należy, i co najmniej dwuletni staż pracy w danym zakładzie, a oddziałowy lub grupowy społeczny inspektor pracy – co najmniej dwuletni staż pracy w tej branży i co najmniej jeden rok pracy w danym zakładzie (art. 5 s.i.p.).

Społeczni inspektorzy pracy prowadzą działalność na podstawie planów pracy. Plan pracy zakładowego inspektora pracy zatwierdza zakładowa organizacja związkowa. W planie tym określa się zamierzenia związane z kontrolą poszczególnych zagadnień ochrony pracy, organizacją społecznych przeglądów warunków pracy, rodzajem i częstotliwością kontroli przeprowadzanych przez poszczególnych społecznych inspektorów pracy oraz z przygotowaniem ocen wraz z wnioskami, które będą przedstawiane zakładowej organizacji związkowej (§ 7 uchwały Rady Państwa z dnia 6 lipca 1983 r. w

sprawie wytycznych do działalności społecznych inspektorów pracy; M.P. Nr 23, poz. 128; dalej: wytyczne). Plany pracy oddziałowego (wydziałowego) i grupowego inspektora pracy zatwierdza inspektor zakładowy. Oddziałowi (wydziałowi) i grupowi inspektorzy składają sprawozdania inspektorowi zakładowemu z realizacji swoich planów pracy (§ 6 wytycznych). Inspektor zakładowy pełni rolę przełożonego w stosunku do inspektorów niższych szczebli, organizuje i kieruje ich działalnością (§ 8 wytycznych).

Spółecznych inspektorów pracy powołują i odwołują pracownicy zakładu pracy według zasad określonych w art. 6 s.i.p. i art. 7 s.i.p. Koszty związane z działalnością społecznej inspekcji pracy ponosi zakład pracy, który jest obowiązany zapewnić inspektorom odpowiednie warunki realizacji ich zadań (art. 14 s.i.p.). Zadania społecznych inspektorów pracy wyszczególniono w art. 4 s.i.p. Swoje czynności powinni oni wykonywać w zasadzie poza godzinami pracy (art. 15 ust. 1 s.i.p.).

Wnioskodawca kwestionuje szereg rozwiązań przyjętych w zaskarżonej ustawie. Ocena sformułowanych we wniosku zarzutów przedstawia się następująco.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p., oddziałowi (wydziałowi) społeczni inspektorzy pracy mogą być powoływani dla poszczególnych oddziałów (wydziałów), a grupowi – dla komórek organizacyjnych oddziałów (wydziałów). W zaskarżonej ustawie nie zawarto legalnych definicji powyższych pojęć.

Kwestia podziału organizacyjnego zakładu pracy pozostawiona jest jednak do decyzji pracodawcy. To od jego woli i oceny zasadności dokonania podziału uzależniono wyodrębnienie poszczególnych oddziałów (wydziałów) i ich komórek organizacyjnych. W małych zakładach pracy, charakteryzujących się jednolitą strukturą, nie będzie konieczności wydzielenia przez pracodawcę komórek organizacyjnych i tym samym nie będzie podstaw do powoływania grupowych społecznych inspektorów pracy. Wraz z rozszerzeniem zakresu

działalności może pojawić się potrzeba podziału struktury organizacyjnej i wówczas zakładowe organizacje związkowe mogą rozważać zasadność powołania w nowych jednostkach – odpowiednio – oddziałowych lub grupowych społecznych inspektorów pracy. Powołanie takich inspektorów jest możliwe również w jednostkach organizacyjnych istniejących od dłuższego czasu, jeżeli zakładowe organizacje związkowe uznają, iż jest to potrzebne dla dostosowania organizacji społecznej inspekcji pracy do aktualnych potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy. Przy czym należy pamiętać, że trójszczeblowa struktura społecznej inspekcji pracy jest jedynie nieobligatoryjnym wzorcem. Ostateczna decyzja o potrzebie powołania kolejnych szczebli społecznej inspekcji pracy należy do zakładowych organizacji związkowych, które podejmują ją, mając na uwadze wymagania związane z wykonywaniem zadań tej służby w poszczególnych komórkach wyodrębnionych w strukturze zakładu.

Wnioskodawca kwestionuje jasność i precyzyjność użytych w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p. pojęć: „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna”. Brak jednolitości w rozumieniu tych pojęć może – według Wnioskodawcy – skutkować pojawieniem się w zakładzie pracy w zasadzie nieograniczonej liczby społecznych inspektorów pracy.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do nieokreśloności tych przepisów, gdyż nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Taki stan normatywny oznacza naruszenie zasady przyzwoitej legislacji i określoności prawa, tj. zasad zawierających się w fundamentalnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdzał jednak również, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w

orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter „kwalifikowany”, przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu (zob. wyrok z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113 i powołane tam wyroki).

Istotnie, jak to podnosi Wnioskodawca, w zaskarżonej ustawie brak legalnych definicji pojęć użytych w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3. Na marginesie należy nadmienić, że zaskarżona ustawa nie jest dostosowana do zmian terminologicznych, jakie zostały wprowadzone do Kodeksu pracy na mocy ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.). W związku z tym ten akt prawny nadal operuje pojęciami „zakład pracy” (zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i przedmiotowym) i „kierownik zakładu pracy”. Tymczasem Kodeks pracy na oznaczenie „zakładu pracy” w znaczeniu podmiotowym używa pojęcia „pracodawca”, zaś pojęcie „kierownik zakładu pracy” nie jest już w nim w ogóle używane. Obecnie, zgodnie z art. 3¹ k.p., za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.

Brak legalnych definicji pojęć użytych w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p. nie jest jednak równoznaczny z naruszeniem zasady prawidłowej legislacji.

Zakłady pracy wykonują wielorakie zadania i dlatego konieczny jest podział pracy. W jego wyniku powstają określone stanowiska pracy i komórki organizacyjne. Komórki organizacyjne można zdefiniować jako grupę lub zespół stanowisk pracy wyposażonych w odpowiednie środki, kierowany przez jednego zwierzchnika, wykonujący określone zadania, podobne pod względem rodzaju lub przedmiotu czynności. Podział pracy w zakładzie na stanowiska pracy i komórki organizacyjne jest podstawą zbudowania struktury organizacyjnej. Komórki organizacyjne mogą być łączone w jednostki wyższego szczebla, takie jak oddziały czy wydziały. Nie ma przy tym jednej stałej, najlepszej struktury dla danego zakładu pracy. Będzie się ona zmieniać w czasie, w miarę jego rozwoju lub przekształcania. Struktura organizacyjna zakładu pracy w bardzo dużym stopniu zależy od jego celów i strategii w danym okresie.

Najistotniejszym w tej materii jest jednak fakt, iż strukturę organizacyjną zakładu pracy ustala pracodawca i dopiero po wyszczególnieniu w ramach zakładu oddziałów (wydziałów) oraz komórek organizacyjnych niższego szczebla zakładowe organizacje związkowe mogą powołać w nich społecznych inspektorów pracy.

Zaskarżona ustawa obowiązuje od 1983 r. Poprzedzającą ją ustawa o s.i.p. z 1950 r. również posługiwała się pojęciem „oddziału” i „oddziałowego społecznego inspektora pracy”. Literatura przedmiotu oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego nie wskazują, aby rozumienie kwestionowanych przez Wnioskodawcę pojęć, w okresie ich funkcjonowania w obrocie prawnym, budziło wątpliwości.

Dlatego brak jest podstaw do uznania, że użycie w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p. kwestionowanych przez Wnioskodawcę pojęć prowadzi do sytuacji, w której – na gruncie tych przepisów – nie można skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Nie występują więc przesłanki do stwierdzenia naruszenia zasady prawidłowej legislacji.

Możliwość powołania społecznego inspektora pracy w każdej komórce organizacyjnej, przy uwzględnieniu ochrony przysługującej inspektorom na podstawie art. 13 s.i.p., niewątpliwie prowadzi do pewnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawców.

Treścią wyrażonej w art. 20 Konstytucji zasady wolności działalności gospodarczej jest swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego. Zasada wolności gospodarczej została wymieniona na pierwszym miejscu w tym artykule, co podkreśla jej rolę jako istoty ustroju społecznej gospodarki rynkowej. Ten fragment art. 20 należy postrzegać w organicznym związku z art. 22 Konstytucji, bo dopiero łącznie wyznaczają one przedmiot i granice wolności gospodarczej. Skoro bowiem treść art. 22 wyczerpuje się we wskazaniu przesłanek i granic ograniczeń tej wolności, to jedynym konstytucyjnym przepisem, w którym wyraźnie zagwarantowano jej istnienie, pozostaje art. 20 ustawy zasadniczej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 20 Konstytucji, s. 8, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, tom IV).

Zasadniczą treścią art. 22 Konstytucji jest wskazanie przesłanek ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Jest oczywiste, że wolność ta nie może mieć charakteru absolutnego, więc możliwe i potrzebne jest ustanawianie różnego rodzaju jej ograniczeń. Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Art. 22 ustawy zasadniczej wymaga – w płaszczyźnie formalnej – by ograniczenia wolności działalności gospodarczej były ustanawiane tylko w drodze ustawy, a w płaszczyźnie materialnej – aby były ustanawiane tylko ze względu na ważny interes publiczny (zob. L. Garlicki, tezy do art. 22 Konstytucji,

s. 11 – 12, *op. cit.* i powołane tam poglądy doktryny oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zwracał uwagę, że analiza treści normatywnych art. 22 Konstytucji, ściśle związanego z art. 20 ustawy zasadniczej, ujawnia, że zamieszczone w obydwu przepisach Konstytucji wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” oznacza nie tylko zasadę ustrojową, co wynika chociażby z dyrektyw wykładni systemowej (obydwa przepisy zamieszczone są w rozdziale I Konstytucji, zawierającym zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej), lecz także zasadę wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej. Z zasady wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 i art. 22 Konstytucji, wynika wolność działalności gospodarczej jako jedna z podstawowych wolności przysługujących podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą (osoby fizyczne, osoby prawne), będąca jednym z przejawów fundamentalnej zasady państwa demokratycznego, a mianowicie zasady wolności jednostki. Trybunał zwracał w swoich orzeczeniach uwagę, że systemowe powiązania między art. 20 i art. 22 Konstytucji oznaczają, iż wolności działalności podmiotów w sferze gospodarczej nie należy odrywać od reguł „społecznej gospodarki rynkowej”, skoro w świetle art. 20 Konstytucji wolność działalności gospodarczej jest jednym z filarów takiego ustroju gospodarczego, obok własności prywatnej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (zob. np. wyroki z dnia: 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 116 oraz 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 5).

Systemowa wykładnia ograniczenia wolności działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, oznacza też, że do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnosi się zasada proporcjonalności, określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu

publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. K 29/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 11).

Szerszemu zakresowi dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej towarzyszy jednak większy rygorizm formalny dotyczący wprowadzania tych ograniczeń. Ograniczenia takie mogą następować „tylko w drodze ustawy”, co jest szczególnie ważne w sytuacji, gdy przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zawartą w klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego”, nie jest żadna z przesłanek materialnoprawnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. P 18/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 81).

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej pracodawców, poprzez konieczność respektowania ochrony udzielanej oddziałowym (wydziałowym) i grupowym społecznym inspektorom pracy oraz poprzez obowiązek ponoszenia kosztów związanych z ich działalnością, znajduje uzasadnienie w potrzebie realizacji celu przyjęcia zaskarżonej ustawy, którym jest zapewnienie związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Ponadto, zgodnie z art. 24 Konstytucji, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Jedną z form realizacji tego nakazu jest umożliwienie powołania, oprócz zakładowych społecznych inspektorów pracy, także inspektorów na niższych szczeblach struktury organizacyjnej zakładu pracy, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami wynikającymi ze struktury zakładu pracy.

Niskie efekty funkcjonowania społecznej inspekcji pracy, na które wskazuje Wnioskodawca, są problemem pozostawionym do rozwiązania

zakładowym organizacjom związkowym oraz pracownikom zakładu pracy. Organizacje związkowe mogą nie zatwierdzić planów pracy inspektorów, a pracownicy – w przypadku uznania, że inspektorzy ci nie wywiązują się ze swoich obowiązków – odwołać ich przed upływem okresu, na który zostali wybrani. Ponadto, treścią funkcji kierowniczej wykonywanej w stosunku do społecznej inspekcji pracy, na mocy art. 2 s.i.p., przez zakładowe organizacje związkowe jest również dbanie o fachowość społecznych inspektorów pracy, a tym samym kierowanie ich na szkolenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 s.i.p. i art. 18 s.i.p.

Należy również uwzględnić to, że poszczególne zakłady pracy znacznie różnią się zarówno wielkością, liczbą zatrudnionych, jak i strukturą organizacyjną. Dlatego, postulowane przez Wnioskodawcę, precyzyjne określenie w art. 3 s.i.p. maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy, mogących działać w zakładzie pracy, nie jest uzasadnione.

Biorąc przy tym pod uwagę fakt, iż możliwość powołania konkretnych oddziałowych (wydziałowych) i grupowych społecznych inspektorów pracy powiązana jest z przysługującym pracodawcy uprawnieniem do określenia struktury organizacyjnej zakładu, nie można przyjąć, że użyte przez ustawodawcę w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 s.i.p. pojęcia prowadzą do nieproporcjonalnego naruszenia wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców.

W punkcie 2 *petitum* wniosku zakwestionowano konstytucyjność rozszerzenia – w art. 18⁵ § 1 k.p. oraz w art. 1 s.i.p. w związku z art. 4 pkt 2 s.i.p., art. 8 ust. 1 i 2 s.i.p. oraz art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. – celu działania społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. W ocenie Wnioskodawcy, przepisy te naruszają wolność działalności gospodarczej pracodawców oraz prawo do prywatności pracowników.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, społeczna inspekcja pracy jest służbą mającą na celu m.in. ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Dla realizacji tego celu społeczni inspektorzy pracy mają

prawo kontrolować przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym postanowień układów zbiorowych i regulaminów pracy, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 4 pkt 2 s.i.p.). Społeczny inspektor pracy ma prawo wstępu w każdym czasie do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy dla wykonywania zadań określonych w art. 4 s.i.p. Ma on również prawo żądać od kierownika zakładu pracy oraz oddziału (wydziału) i od pracowników informacji oraz okazania dokumentów w sprawach wchodzących w zakres jego działania (art. 8 ust. 1 i 2 s.i.p.).

Na podstawie ustaleń własnych, oddziałowego (wydziałowego) lub grupowego społecznego inspektora pracy zakładowy społeczny inspektor pracy może wydać kierownikowi zakładu pracy, w formie pisemnej, zalecenie usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień. W razie bezpośredniego zagrożenia mogącego spowodować wypadek przy pracy, zakładowy społeczny inspektor pracy występuje do kierownika zakładu pracy o natychmiastowe usunięcie tego zagrożenia, a w wypadku niepodjęcia odpowiednich działań wydaje, w formie pisemnej, zalecenie wstrzymania pracy danego urządzenia technicznego lub określonych robót, zawiadamiając o tym równocześnie zakładowe organizacje związkowe (art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p.).

Zakres działania społecznej inspekcji pracy został określony równie szeroko jak przedmiot aktywności Państwowej Inspekcji Pracy, gdyż jest nim przestrzeganie prawa pracy. Główna uwaga obu tych inspekcji powinna skupiać się – i w praktyce skupia się – na kontrolowaniu przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (zob. W. Sanetra, tezy do art. 18⁵k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, J. Iwulski, W. Sanetra, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 188).

Z powołanych wcześniej wytycznych do działalności społecznych inspektorów pracy wynika, że inspektorzy ci, realizując zadania określone w

ustawie o s.i.p., w zakresie prawnej ochrony pracy powinni kontrolować w szczególności przestrzeganie przepisów dotyczących:

a) skróconego czasu pracy wprowadzonego ze względu na uciążliwe lub szkodliwe warunki pracy,

b) ochrony pracy kobiet i młodocianych, zwłaszcza czy osoby te nie są zatrudnione przy pracach im wzbronionych, a czas pracy jest zgodny z przepisami prawa pracy,

c) ustalania przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy,

d) świadczeń pieniężnych z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz świadczeń należnych z układów zbiorowych pracy (§ 3 pkt 3 wytycznych).

Przysługujące społecznemu inspektorowi pracy prawo wstępu do pomieszczeń zakładu pracy oraz żądania informacji od kierownika zakładu pracy i od pracowników może być realizowane jedynie dla wykonywania zadań określonych w ustawie o s.i.p. oraz w sprawach wchodzących w zakres działania inspektora. Wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudnianiem młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych nie wymaga posiadania przez inspektora specjalistycznej wiedzy. Wystarczająca jest znajomość w odpowiednim zakresie przepisów Kodeksu pracy oraz ustaw szczegółowych regulujących powyższe materie. Ponadto społeczni inspektorzy pracy współdziałają z Państwową Inspekcją Pracy i innymi organami nadzoru i kontroli warunków pracy w zakresie ustalonym ustawą o s.i.p. Państwowa Inspekcja Pracy udziela także pomocy społecznej inspekcji pracy w realizacji jej zadań, w szczególności przez poradnictwo prawne oraz szkolenie. Do udzielania pomocy zobowiązana jest również Państwowa Inspekcja Sanitarna, Urząd Dozoru Technicznego oraz inne organy nadzoru i kontroli warunków pracy (art. 17 s.i.p., art. 18 s.i.p., art. 21 s.i.p.). Przewidziane w powołanych przepisach

współdziałanie społecznej inspekcji pracy z innymi organami kontrolnymi powinno umożliwić realizację przez tę inspekcję zadań z zakresu ochrony uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy.

Konieczność umożliwienia społecznemu inspektorowi pracy wstępu do pomieszczenia zakładu pracy oraz udzielania mu informacji i okazania dokumentów w sprawach wchodzących w zakres jego działania może stanowić pewne utrudnienie prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawcę. Wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, zezwolenie na wejście do pomieszczenia zakładu pracy nie może skutkować powstaniem zagrożenia dla życia lub zdrowia inspektora lub innej osoby albo mienia w znacznych rozmiarach. Prawo wejścia do pomieszczenia może być uzasadnione wykonaniem konkretnego zadania kontrolnego i nie jest równoznaczne z prawem do przebywania w nim w trakcie np. zebrania zarządu przedsiębiorstwa.

Bezspornie naruszy przepisy ustawy o s.i.p. pracodawca, który bez żadnej przyczyny odmówi społecznemu inspektorowi pracy dostępu do istotnych – z uwagi na przedmiot jego zainteresowania – pomieszczeń. Jeżeli jednak z powodu rodzaju czy charakteru produkcji pracodawca, wykonując swoje prawne obowiązki, ustalił generalne procedury reglamentujące dostęp do niektórych pomieszczeń lub urządzeń, to społeczny inspektor pracy również musi im się podporządkować (zob. P. Pettke, *Spółeczna inspekcja pracy – instytucja minionego czasu*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne z 2009 r., nr 8).

Kwestionowane przez Wnioskodawcę uprawnienia społecznych inspektorów pracy są analogiczne do tych przysługujących inspektorom pracy Państwowej Inspekcji Pracy (zob. art. 23 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz. U. z 2015 r. poz. 640).

Wynikające z realizacji zadań społecznej inspekcji pracy ograniczenia dla pracodawców nie przekraczają niedogodności związanych z działaniami innych organów kontrolnych, a sam fakt wykonywania tych zadań przez czynnik społeczny, mogący charakteryzować się słabszą znajomością przepisów niż

pracownicy państwowych organów kontroli, czy też ewentualna niższa skuteczność tej inspekcji, nie może stanowić podstawy do uznania naruszenia art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje, że zasadę wolności działalności gospodarczej pracodawców narusza także – przyznane w art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. – prawo społecznych inspektorów pracy do wydawania zaleceń kierownikowi zakładu, gdyż zalecenia te mogą dotyczyć zagadnień wykraczających poza społeczny nadzór pracy.

Wnioskodawca całkowicie pomija jednak uregulowania zawarte w art. 11 ust. 3 i 4 s.i.p., na mocy których kierownik zakładu pracy może wnieść do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy sprzeciw od zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy. W razie wniesienia sprzeciwu inspektor pracy Państwowej Inspekcji Pracy wydaje decyzję lub podejmuje inne środki prawne przewidziane w przepisach o Państwowej Inspekcji Pracy.

Ewentualne błędne zalecenia społecznego inspektora pracy, w przypadku wniesienia sprzeciwu, mogą być skorygowane przez inspektora służby państwowej i nie będą wywoływały negatywnych skutków dla pracodawcy.

Przy zabezpieczeniu przewidzianym w przepisach art. 11 ust. 3 i 4 s.i.p., przyznanie społecznym inspektorom pracy prawa do wydawania zaleceń kierownikowi zakładu, w zakresie odnoszącym się do ochrony uprawnień pracowniczych określonych w przepisach prawa pracy, nie prowadzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Prawo społecznego inspektora pracy do żądania od pracodawcy informacji oraz okazania dokumentów ogranicza się – o czym była już mowa – do spraw wchodzących w zakres działania inspektora, w tym dotyczących realizacji uprawnień pracowniczych związanych z rodzicielstwem, kwestii urlopów czy czasu pracy. Udzielając informacji w tej materii, pracodawca związany jest przepisami u.o.d.o. i nie może – bez zgody pracownika – podać społecznemu inspektorowi pracy danych chronionych.

Sąd Najwyższy, orzekając w składzie 7 sędziów, w sprawie o sygn. I PZP 28/93, podjął w dniu 16 lipca 1993 r. następującą uchwałę: „Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (...) uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników; nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody” (System Informacji Prawnej Lex nr 3943).

Uchwała podjęta została po rozstrzygnięciu, przedstawionego przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” składowi powiększonemu Sądu Najwyższego, zagadnienia prawnego sprowadzającego się w punkcie pierwszym do pytania, czy postanowienie art. 23 ust. 1 u.z.z., stwierdzające, że „związki zawodowe sprawują kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy”, oznacza uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników. Na tak postawione i ściśle rozumiane pytanie Sąd Najwyższy odpowiedział twierdząco, z zastrzeżeniem zawartym w końcowej części uchwały.

Poglądy prezentowane przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale oraz w jej uzasadnieniu zachowują aktualność i należy je w odpowiedni sposób odnosić do społecznych inspektorów pracy. W konsekwencji mogą oni uzyskać wgląd do zindywidualizowanej dokumentacji określającej wysokość wynagrodzenia za pracę i jego składników wyłącznie za zgodą pracownika, którego dokumenty te dotyczą. To samo należy odnieść do innych danych osobowych pracownika, objętych prawną ochroną.

Przyznane społecznym inspektorom pracy prawo do żądania informacji od kierownika zakładu pracy oraz od pracowników nie upoważnia bowiem pracodawcy do odstąpienia od stosowania przepisów u.o.d.o. i nie prowadzi do naruszenia wynikającego z art. 47 Konstytucji prawa do prywatności pracowników.

Sygnalizowana przez Wnioskodawcę niezgodność ustawy o s.i.p. z przepisami u.o.d.o. nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, gdyż Trybunał nie dokonuje poziomej kontroli zgodności przepisów aktów o tej samej mocy prawnej. Rozstrzygnięcie takich sprzeczności należy do kompetencji organów stosujących prawo, które mają możliwość sięgnięcia po odpowiednie metody wykładni i reguły kolizyjne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20).

Powyższa analiza daje podstawę do uznania, że art. 18⁵ § 1 k.p. oraz art. 1 s.i.p. w związku z art. 4 pkt 2 s.i.p., art. 8 ust. 1 i 2 s.i.p. oraz art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. w zakresie, w jakim rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, są zgodne z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 47 Konstytucji.

W punkcie 5 *petitum* wniosku jego Autor ponownie zaskarżył art. 11 ust. 1 i 2 s.i.p. W tym przypadku zakwestionowane uregulowanie nie jest powoływane jako związkowe i odnoszące się jedynie do pewnego zakresu kompetencji inspektorów (według interpretacji przyjętej w niniejszym stanowisku), lecz jako unormowanie samodzielne. Wnioskodawca odwołuje się jednak do zbliżonych argumentów, jakie powołał do wykazania niekonstytucyjności przepisów wyszczególnionych w punkcie 2 *petitum* wniosku.

Dlatego niecelowe wydaje się powtarzanie argumentacji podniesionej w części odnoszącej się do zarzutu 2. Uzasadnia ona przyjęcie, że kompetencja społecznych inspektorów pracy do wydawania kierownikowi zakładu pracy zaleceń wykraczających poza zakres dotyczący ochrony uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, który to zakres był zaskarżony w punkcie 2 *petitum* wniosku, również nie prowadzi do naruszenia art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Podniesiony przez Wnioskodawcę dodatkowy argument, iż rozpatrywanie sprzeciwów od zaleceń wydawanych przez społecznych inspektorów pracy

skutkuje niepotrzebnym obciążeniem pracą Państwowej Inspekcji Pracy oraz kosztami z tym związanymi, nie ma znaczenia dla oceny zasadności zarzutu sformułowanego w punkcie 5 *petitum* wniosku.

W art. 13 s.i.p. ustawodawca wprowadził szczególną ochronę trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcję społecznych inspektorów pracy. Przepis ten zakazuje pracodawcy wypowiedzania i rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem pełniącym funkcję społecznego inspektora pracy w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu. Jeżeli istnieją podstawy dla rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, to pracodawca musi najpierw uzyskać zgodę statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej, aby później, na podstawie art. 52 lub art. 53 k.p., rozwiązać istniejący stosunek pracy. Zakład pracy nie może również wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w okresie ochronnym, chyba że wypowiedzenie stało się konieczne z przyczyn, o których mowa w art. 43 k.p.

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność objęcia tą ochroną wszystkich społecznych inspektorów pracy, podnosząc w zarzucie z punktu 6 *petitum* wniosku, że brak wskazania maksymalnej liczby inspektorów, mogących działać w zakładzie pracy, narusza zasadę prawidłowej legislacji i może prowadzić do nieuzasadnionej ważnym interesem publicznym ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Ochrona trwałości stosunku pracy ustanowiona została w interesie pracownika sprawującego funkcję społecznego inspektora pracy, chroniąc go w ten sposób przed negatywnymi działaniami ze strony pracodawcy. Celem tej ochrony jest zagwarantowanie społecznym inspektorom pracy niezależności od pracodawcy w wypełnianiu swojej funkcji.

Wnioskodawca nie podważa zasadności objęcia ochroną społecznych inspektorów pracy, lecz chciałby, aby ustawodawca określił maksymalną liczbę inspektorów w zakładzie pracy, do których odnosi się regulacja z art. 13 s.i.p.

Problem związany z możliwością powołania znacznej liczby społecznych inspektorów pracy w zakładzie i wynikającym z konieczności ochrony trwałości ich stosunków pracy ograniczeniem wolności działalności gospodarczej Wnioskodawca podnosił już w punkcie 1 *petitum* wniosku. Zawarta w niniejszym stanowisku ocena zarzutu z tego punktu ma zastosowanie także w tym miejscu, gdyż dotyczy tego samego problemu konstytucyjnego.

Zasadne jest zatem podtrzymanie poglądu, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej pracodawców, poprzez konieczność respektowania ochrony udzielanej oddziałowym (wydziałowym) i grupowym społecznym inspektorom pracy, znajduje uzasadnienie w potrzebie realizacji celu przyjęcia zaskarżonej ustawy, którym jest zapewnienie związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy.

Ustawodawca pośrednio określił maksymalną liczbę inspektorów w zakładzie pracy, gdyż uzależnił ją od struktury zakładu i powiązał z liczbą oddziałów (wydziałów) i ich komórek organizacyjnych. W związku z tym pracodawca, również pośrednio, ma wpływ na maksymalną liczbę społecznych inspektorów pracy, mogących działać w jego zakładzie, ponieważ do niego należy określenie struktury organizacyjnej firmy.

Pracodawca może również wykazywać inicjatywę w zakresie odwołania społecznego inspektora pracy. W ramach dialogu ze związkami zakładowymi może on informować zakładowe organizacje związkowe o jedynie formalnym pełnieniu funkcji przez poszczególnych społecznych inspektorów pracy oraz braku realizacji przez nich zadań stojących przed tą służbą, wnioskując równocześnie o wszczęcie procedury ich odwołania.

Zakładowe organizacje związkowe, które kierują społeczną inspekcją pracy, oraz pracownicy zakładu, których interesy ta inspekcja reprezentuje, mają uprawnienie do rozpoczęcia procedury odwołania społecznych inspektorów pracy niewywiązujących się ze swoich obowiązków. Pozostawienie inicjatywy w tym zakresie w gestii podmiotów, na potrzeby których utworzono społeczną inspekcję pracy, służy realizacji celu przyjęcia zaskarżonej ustawy. Możliwe są oczywiście patologiczne sytuacje, do których należy zaliczyć brak reakcji uprawnionych podmiotów na niewywiązywanie się społecznych inspektorów ze swoich obowiązków i jedynie formalne pełnienie przez nich funkcji. Brak odwołania takiego inspektora z funkcji należy jednak lokować w płaszczyźnie stosowania prawa, a nie w sferze zawartości normatywnej art. 13 s.i.p.

Uregulowania przyjęte w tym artykule są świadomym wyborem ustawodawcy. Brak rozwiązań oczekiwanych przez Wnioskodawcę można traktować jako zaniechanie prawodawcze, które jednak nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Argumenty powyższe nie pozwalają przychylić się do poglądów Wnioskodawcy, dotyczących niezgodności art. 13 ust. 1, 3 i 4 s.i.p z zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Koszty związane z działalnością społecznej inspekcji pracy ponosi zakład pracy. Zgodnie z art. 14 ust. 1 s.i.p., zakład pracy jest obowiązany zapewnić społecznym inspektorom pracy odpowiednie warunki realizacji ich zadań.

Spółeczni inspektorzy pracy powinni wykonywać swoje czynności w zasadzie poza godzinami pracy. W razie konieczności wykonywania swoich czynności w godzinach pracy lub uczestniczenia w naradach i szkoleniach, społeczni inspektorzy pracy zachowują prawo do wynagrodzenia (art. 15 ust. 1 i 2 s.i.p.).

Wnioskodawca podnosi, że mała precyzja art. 14 ust. 1 s.i.p. i art. 15 ust. 2 s.i.p. skutkuje brakiem pewności pracodawców co do kosztów, jakie będą musieli

ponieść w związku z funkcjonowaniem w ich zakładach pracy społecznej inspekcji pracy. Wnioskodawca nie wykazał jednak jednoznacznie, że wątpliwości interpretacyjnych wobec nieprecyzyjnych, Jego zdaniem, przepisów nie sposób usunąć przy zastosowaniu reguł wykładni.

Rzeczywiście termin „odpowiednie warunki realizacji ich zadań” nie jest ostry. Możliwe jest jednak skonstruowanie na jego gruncie stosunkowo precyzyjnej normy prawnej. Niewątpliwie pracodawca zobowiązany jest zapewnić co najmniej minimalne warunki pozwalające na realizację zadań przez społecznych inspektorów pracy. Do tych warunków należeć będzie pokrycie kosztów materiałów biurowych, telefonów oraz kosztów związanych z udostępnieniem miejsca pracy (zob. P. Pettke, *Spółeczna.., op. cit.*). Pracodawca powinien również ponieść koszty wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy zawodowej przez społecznego inspektora pracy, np. w związku z uczestnictwem w szkoleniu. W takim przypadku to na inspektorze spoczywa obowiązek wykazania, że nie miał możliwości odbycia szkolenia poza godzinami pracy i zaistniała „konieczność”, o której stanowi art. 15 ust. 2 s.i.p.

Przedstawiciele doktryny mogą prezentować różne poglądy w przedmiocie kosztów związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków realizacji zadań przez społecznych inspektorów pracy, do poniesienia których zobowiązany jest pracodawca (zob. poglądy przytoczone w artykule P. Pettke, *op. cit.*). Precyzyjne określenie składników tych kosztów, w przypadku występowania rozbieżności w praktyce, jest możliwe chociażby przez wiążącą interpretację w orzecznictwie sądowym.

Wysokość pozostałych kosztów, wynikających z ustalenia ryczałtów oraz wypłaty wynagrodzenia inspektora zwolnionego z obowiązku wykonywania pracy, o których mowa w art. 15 ust. 3 – 6 s.i.p., zależna jest od swobodnej decyzji pracodawcy. Przesądza o tym treść przepisów tego artykułu, w których posłużono się zwrotami: „kierownik zakładu pracy (...) może ustalić miesięczne

wynagrodzenie”, „może podwyższyć wynagrodzenie” oraz „może zwolnić (...) z obowiązku wykonywania pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia”.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 s.i.p. nieostrymi pojęciami w rodzaju „odpowiednie warunki” i „konieczność wykonywania swoich czynności” nie ma kwalifikowanego charakteru, który prowadziłby do niemożności skonstruowania precyzyjnych norm prawnych. Sam fakt użycia przez prawodawcę zwrotów niedookreślonych nie stanowi rozstrzygającego argumentu o niekonstytucyjności takiej regulacji i wymaga dogłębnej analizy. Wnioskodawca nie przedstawił przekonującego wyводу wskazującego, że doszło do naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Przepisy te nie zawierają pułapek dla pracodawców i pozwalają im oszacować koszty związane z działalnością społecznej inspekcji pracy w zakładzie. Nieuprawnione jest zatem również twierdzenie o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Spółeczna inspekcja pracy, realizując zadania zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie, może przyczyniać się do zmniejszenia liczby wypadków przy pracy, zachorowań na choroby zawodowe i inne schorzenia wywołane warunkami środowiska pracy. Działa w tym zakresie również w interesie pracodawców, gdyż efekty jej pracy mogą prowadzić do obniżenia kosztów związanych z wypłatą odszkodowań lub rekompensat przez nich płaconych, a także do poprawy warunków pracy wykonywanej przez pracowników, co z kolei może skutkować większą wydajnością pracy i zwiększeniem zysków pracodawców.

Obciążenie pracodawców obowiązkiem ponoszenia kosztów wynikających z obliżu zapewnienia odpowiednich warunków realizacji zadań przez społecznych inspektorów pracy oraz wypłaty im wynagrodzenia także w przypadku konieczności wykonywania przez nich czynności w godzinach pracy – przy uwzględnieniu, że koszty te obejmują niezbędną zapewnienia co najmniej minimalnych warunków umożliwiających wykonywanie zadań, a

równocześnie czynności wykonywane przez inspektorów mogą przynieść korzyści pracodawcy – nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. 14 ust. 1 s.i.p. i art. 15 ust. 2 s.i.p. są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 20 w związku z art 22 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego