

Raczkowski i Wspólnicy sp. k.

Biuro w Warszawie  
ul. Bonifraterska 17  
00-203 Warszawa

tel. +48 22 380 42 50  
fax +48 22 380 42 51

Biuro w Katowicach  
ul. Podchorążych 1  
40-043 Katowice

tel. +48 32 733 55 55  
fax +48 32 733 08 08

www.raczkowski.eu  
www.iuslaboris.com  
office@raczkowski.eu

NIP 525 24 96 902  
REGON 142754690  
KRS 0000373899

Sąd Rejonowy  
dla m. st. Warszawy w Warszawie  
XII Wydział Gospodarczy KRS

Warszawa, 28 listopada 2014 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**  
**Prezydent**  
**Konfederacji Lewiatan**  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

reprezentowany przez:  
r. pr. dr hab., prof. UW Łukasza  
Pisarczyka  
oraz  
adw. Bartłomieja Raczkowskiego  
z Raczkowski i Wspólnicy Sp.k.  
ul. Bonifraterska 17  
00-203 Warszawa

**Uczestnicy postępowania:**  
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
Prokurator Generalny

## Wniosek

### o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP

Działając w imieniu wnioskodawcy (pełnomocnictwo z odpisem aktualnym z KRS – zał. 1) na podstawie art. 188 pkt 1 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4, art. 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. („Konstytucja”), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o stwierdzenie, że:

- (1) art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. z 1983 r. nr 35 poz. 163 ze zm.;



„Ustawa o SIP”) jest niezgodny z art. 2, a w szczególności wywodzoną z tego przepisu zasada prawidłowej legislacji, oraz art. 20 w zw. 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. 18<sup>5</sup> k.p. oraz art. 1 ustawy o SIP, w zakresie w jakim rozszerza cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, a także art. 4, 8 i 11 Ustawy o SIP są niezgodne z art. 2, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu zasada prawidłowej legislacji i prawem do prywatności, art. 20 w zw. 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 wyposażanie społecznych inspektorów pracy w kompetencje umożliwiające im uzyskanie dostępu do szeregu poufnych informacji dotyczących pracodawców oraz zatrudnianych przez nich pracowników.

(3) art. 5 Ustawy o SIP jest niezgodny z art. 2, a w szczególności wywodzoną z tego przepisu zasada prawidłowej legislacji, art. 20 w zw. 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 poprzez dopuszczenie do pełnienia tych funkcji przez osoby nie posiadające wiedzy umożliwiającej skuteczną realizację celów dla których powołano społeczną inspekcję pracy;

- (4) art. 6 i 7 Ustawy o SIP jest niezgodny z art. 2, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawem do sądu, a także art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji poprzez:
- (a) nieokreślenie jasnej procedury wyboru i 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 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 12 Ustawy o SIP jest niezgodny z art. 20 Konstytucji poprzez przyjęcie zakładowym społecznym inspektorom pracy prawa do wydawania zaleceń, które w przypadku niewniesienia zastrzeżeń, stanowią akt władcze, które wiążą pracodawców oraz obciążenie ich koniecznością założenia oraz prowadzenia zakładowych ksiąg zaleceń i uwag co w sposób nieuzasadniony ważnym interesem publicznym może prowadzić do daleko idącej ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców.
- (6) art. 13 Ustawy o SIP jest niezgodny z art. 2, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania



do państwa i stanowionego przez nie prawa, art. 20 w zw. z art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez objęcie społecznych inspektorów pracy nadmierną ochroną, w szczególności w sytuacji niedostatecznego sprecyzowania 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 daleko idącego zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników w zakresie ochrony trwałości zatrudnienia w oparciu o kryterium irrelevantne, gdyż niezwiązane z rzeczywistym charakterem pełnionej funkcji (szczególna ochrona społecznych inspektorów pracy niezależnie od istnienia związku z celami ustawy).

- (7) art. 14 i 15 Ustawy o SIP są niezgodny z art. 2, a w szczególności wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji, poprzez nieprecyzyjne określenie obciążeń jakie pracodawca powinien ponosić w związku z działaniem społecznej inspekcji pracy.

## UZASADNIENIE

### I. KWESTIE FORMALNE

#### 1. Legitymacja formalna

1.1. **Prezydent Konfederacji jest ogólnokrajową władzą organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.** Tym samym wnioskodawca posiada legitymację formalną do wystąpienia z nin. Wnioskiem.

1.2. Zgodnie z art. 1 ust 2 Statutu Konfederacji Lewiatan („Statut” – zał. 2), Konfederacja Lewiatan („Konfederacja”), *jest organizacją pracodawców w rozumieniu*



*Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. nr 55 z 1991 r. poz. 235 z późn. zmianami).*” Również odpis aktualny z KRS Konfederacji wskazuje, iż stanowi ona związek pracodawców. Tym samym **Konfederacja jest organizacją pracodawców.**

- 1.3. **Konfederacja jest również organizacją ogólnokrajową.** Zgodnie z art. 2 ust. 1 Statutu *„Konfederacja prowadzi działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą, zgodnie z obowiązującym prawem polskim i prawem kraju, w którym prowadzi działalność”.* Członkami Konfederacji są związki regionalne i branżowe oraz członkowie bezpośredni mający siedziby na terenie całego kraju.
- 1.4. Zgodnie z art. 21 pkt 8 Statutu do kompetencji Prezydenta Konfederacji należy *„podejmowanie decyzji w innych sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji pozostałych organów Konfederacji”.* Występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji nie zostało zastrzeżone w Statucie do kompetencji innego organu w związku z czym należy uznać, iż uprawnienie w tym zakresie należy do Prezydenta Konfederacji. Tym samym na potrzeb oceny legitymacji formalnej z perspektywy art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji należy uznać, iż **Prezydent stanowi władze Konfederacji.**
- 1.5. Za przyznaniem Prezydentowi Konfederacji legitymacji formalnej do występowania z wnioskami do Trybunału w sprawach, o których mowa w art. 188 przemawia również to, że Trybunał w przeszłości dopuszczał takie wnioski do rozpoznania (np. wyrok TK z 8 lipca 2014 r., K 7/13).

## **2. Legitymacja materialna**

- 2.1. Zgodnie z art. 4 pkt 1 Statutu do podstawowych celów Konfederacji należy *„ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych organizacji pracodawców wobec związków zawodowych pracowników, oraz organów władzy publicznej”.* Art. 5 Statutu wskazuje zaś, że do jej zadań należy m.in. *„reprezentowanie na szczeblu ogólnokrajowym*



*społecznych i gospodarczych interesów zrzeszonych pracodawców” oraz „oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa gospodarczego i socjalnego wspierającego harmonijny rozwój gospodarki polskiej i stosunków pracy oraz uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych pracodawców”.* Ustawa o SIP została zaś przyjęta *„w trosce o systematyczną poprawę stanu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz w celu zapewnienia związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy”* a jej szczegółowe postanowienia nakładają liczne obowiązki na pracodawców (m.in. zapewnienie inspektorom odpowiednich warunków realizacji ich zadań – art. 14 Ustawy o SIP). Nie ulega wątpliwości, iż Ustawa o SIP dotyczy spraw objętych zakresem działania Konfederacji.

- 2.2. Wnioskodawca występuje w nin. sprawie jako statutowy organ Konfederacji. Tym samym dla potrzeb oceny legitymacji materialnej do wystąpienia z nin. wnioskiem należy przyjąć, iż jego zakres działania jest taki sam zakres działania Konfederacji. Konsekwentnie, **wnioskodawca posiada legitymację do wystąpienia z nin. wnioskiem gdyż Ustawa o SIP dotyczy spraw objętych jego działaniem.**

### **3. Zakres wniosku**

Zgodnie z art. 18<sup>5</sup> k.p. społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje społeczna inspekcja pracy. Natomiast w myśl art. 1 Ustawy o SIP społeczna inspekcja pracy została powołana *„w celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa”*. Społeczną inspekcję pracy można uznać za element szerszego zjawiska jakim jest społeczny nadzór nad warunkami pracy. Tego rodzaju rozwiązania wynikają zarówno z przepisów międzynarodowego prawa pracy, jak i norm stanowionych przez Unię Europejską. W rezultacie nie kwestionuję samego istnienia takiego nadzoru. Problemem jest natomiast kompozycja i uprawnienia społecznej inspekcji. Powinny one bowiem gwarantować realizację celów, dla których inspekcja została powołana, nie prowadząc jednocześnie do nieproporcjonalnego obciążenia



pracodawcy, w tym ograniczenia prowadzonej przez niego wolności działalności gospodarczej. Tym samym, zakresem wniosku objęte nie jest zbadanie konstytucyjności całej Ustawy o SIP lecz niektórych, konkretnie wskazanych jej przepisów.

#### 4. Dopuszczalność ograniczania praw i wolności

- 4.1. Konstytucja chroni wolności i prawa o charakterze podstawowym. Ich ochrona nie jest jednak absolutna i może podlegać pewnym ograniczeniom. Przesłanki materialnoprawne dopuszczające takie ograniczenie zostały wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji i obejmują konieczność zapewniania bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrony wolności i praw innych osób. Zdaniem Trybunału katalog ten *"ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco"* (wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98). W przypadku niektórych praw i wolności ww. przesłanki są doprecyzowane bądź zastępowane w treści poszczególnych przepisów określających dane prawo lub wolność – przykładowo wolność gospodarcza może być ograniczana tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). W tym ostatnim przypadku ustawodawca powinien jednak dokonać odpowiedniego wyważenia tego interesu i wagi interesów naruszonych przez ograniczenie wolności (zob.: wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98).
- 4.2. *„Wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: (1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; (2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane; (3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”* (wciąż aktualny w tym zakresie wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97). Tym samym, ustawodawca nie może wprowadzać norm prawnych, które ograniczają prawa lub wolności konstytucyjne jednostek o ile nie spełnione zostały wszystkie trzy wyżej wymienione przesłanki. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku Ustawy o SIP.



- 4.3. Oceniając przyjęty model społecznej inspekcji pracy z perspektywy dopuszczalnego ograniczenia innych wolności i praw konstytucyjnych, po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że nie gwarantuje on prawidłowego sprawowania nadzoru nad warunkami pracy, a co za tym idzie osiągnięcia celów zakładanych przez ustawodawcę. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na sposób określenia wymogów kompetencyjnych stawianych kandydatom na społecznych inspektorów pracy w art. 5 ust. 1-3 Ustawy o SIP. Głównym kryterium jest przynależność do związku zawodowego, podczas gdy wymogi *stricto* merytoryczne zostały określone w sposób bardzo ogólny. Nie ma też procedury weryfikacji nawet tak ogólnie określonych kryteriów. W rezultacie funkcję społecznego inspektora pracy może pełnić praktycznie każdy pracownik. Brak również jakichkolwiek sformalizowanych procedur, które wymuszałyby rzeczywiste kontrolowanie przestrzegania prawa pracy, w tym zwłaszcza warunków bhp. Może to prowadzić do sytuacji, gdy społeczni inspektorzy pracy w rzeczywistości nie wykonują zadań, do których zostali powołani. Powyższe potwierdza praktyczne funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy u części pracodawców – przykładowo Jacek Kowalski, Członek Zarządu Orange Polska S.A. podczas zorganizowanej 13 lipca 2013 r. przez Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej debaty pt. „Co dalej ze społeczną inspekcją pracy?” wskazał, że u tego pracodawcy powołanych został 668 społecznych inspektorów pracy (4,5% całej załogi). Mimo znacznej liczby inspektorów w ciągu roku podjęli oni tylko 70 interwencji „niemal w stu procentach dotyczących bardzo drobnych, administracyjnych kwestii” (informacja za „*Spółeczna inspekcja pracy – konieczność czy relikw przeszłości?*”, 11-07-2013, dostępna na: <http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,1163,spoleczna-inspekcja-pracy-koniecznosc-czy-relikt-przeslosci.html>). Oznacza to, że u tego pracodawcy 4,5% całej załogi objęta jest dodatkową ochroną zatrudnienia wynikającą z Ustawy o SIP co niewątpliwie wpływa na wolność prowadzenia przez niego działalności choćby w zakresie podejmowania decyzji personalnych. Jednocześnie jednak znikoma liczba podjętych przez nich interwencji wskazuje, że sprawowany przez nich nadzór jest albo nie potrzebny albo mało skuteczny.





- 4.4. W rezultacie przyjęty model wyboru społecznych inspektorów pracy nie daje gwarancji osiągnięcia celu ustawy a tym samym nie jest spełniona pierwsze kryteriów wykorzystywanych przy ocenie spełnienia wymogu konieczności.
- 4.5. Oceniając strukturę oraz kompetencje społecznej inspekcji pracy, nie można też zapominać, że jest ona jednym z kilku podmiotów zaangażowanych w szeroko rozumiany nadzór nad warunkami pracy. W pewnym zakresie zbliżone cele mogą być realizowane w ramach procedury konsultacji, o której mowa w art. 237<sup>11a</sup> k.p., jak również w związku z działaniem komisji bhp. Należy o tym pamiętać, oceniając zarówno strukturę, jak i kompetencje społecznej inspekcji pracy. Poziom bezpieczeństwa procesu pracy nie zależy bowiem wyłącznie od jej działań, a pracodawca może ponosić równoległe obciążenia związane z istnieniem alternatywnych mechanizmów i procedur. Występowanie innych mechanizmów umożliwiających sprawowanie nadzoru nad warunkami pracy z udziałem czynnika społecznego wskazuje, że nie jest spełniony także drugi z ww. warunków, gdyż inspekcja w jej obecnym kształcie nie jest niezbędna dla zapewnienia należytej ochrony powiązanego z nią prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.
- 4.6. Gdy chodzi o zakres obciążeń pracodawcy związanych z działaniem społecznej inspekcji pracy, należy podkreślić, że Ustawa o SIP nie przesądza – jak ma to miejsce choćby w przypadku chronionych działaczy związkowych – liczby pracowników, którzy mają status społecznych inspektorów pracy. Co więcej, ich liczba nie została uzależniona od wielkości kontrolowanej jednostki, trudności spraw, którymi mają się zajmować inspektorzy czy też poziomu zagrożeń występujących w zakładzie pracy. Ustawa nie odwołuje się więc do relewantnych kryteriów, pozwalających uznać, że liczba społecznych inspektorów pracy jest uzasadniona celami, dla których zostali oni powołani. Obecny kształt ustawy odzwierciedla raczej strukturę dawnego przedsiębiorstwa, którą obecnie trudno uznać za dominującą. Odwołanie się do oddziałów (wydziałów) zakładu pracy, a



tym bardziej komórek organizacyjnych oddziałów (wydziałów) jest wysoce nieprecyzyjne, pozostawiając daleko idącą swobodę związkom zawodowym, które w praktyce (wobec braku jednego wzorca zakładu pracy) decydują o tym, jakie jednostki uznać za właściwe do objęcia ich działaniem poszczególnych inspektorów pracy.

4.7. Z tak nieprecyzyjnym określeniem struktury inspekcji kontrastuje przyznanie wszystkim społecznym inspektorom pracy bardzo silnej ochrony przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy, która wiąże pracodawcę w czasie trwania mandatu oraz rok po jego wygaśnięciu. Jest to ochrona silniejsza niż w przypadku działaczy związkowych, a jej zakres podmiotowy jest niemożliwy do przewidzenia. W wielu przypadkach z ochrony tej korzysta znaczna część pracowników zatrudnionych u pracodawcy, choć w rzeczywistości nie jest to uzasadnione celami ustawy, nie przekładając się na wzrost poziomu bezpieczeństwa procesu pracy. U niektórych pracodawców dodatkową ochroną stosunku pracy przysługującą z tytułu sprawowania funkcji społecznego inspektora pracy objętych zostało setki pracowników co w żaden sposób nie przekłada się na aktywność społecznej inspekcji pracy jako takiej, gdyż liczba podejmowanych przez te osoby interwencji jest znikoma .

4.8. Ustawa o SIP stworzyła więc mechanizm, w którym brak jest proporcji między efektami działania społecznej inspekcji pracy a wynikającymi z tego ciężarów nakładanymi dla pracodawców.

## **II. WZORCE KONTROLI KONSTITUCYJNEJ**

### **1. Art. 2 Konstytucji i wywodzone z niego zasady jako wzorzec kontroli**

1.1. Na określonej w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego składa się szereg szczegółowych zasad w tym m.in. zasada prawidłowej legislacji. Pod pojęciem zasady prawidłowej legislacji rozumie się zaś dyrektywy wiążące



prawodawcę w procesie stanowienia prawa, których celem jest w pierwszym rzędzie ochrona słusznych interesów adresatów nowych uregulowań. Cel ten można osiągnąć tylko poprzez dostateczną określoność przepisów prawa. Przepisy powinny być tworzone w sposób poprawny, precyzyjny i jasny pod względem językowym (zob.: wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99). Konkretyzując ten obowiązek TK wskazywał, że: **„wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”** (zob.: wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00).

- 1.2. Do naruszenia wymogu dostatecznej określoności dochodzi w sytuacji, gdy przepis jest sformułowany w sposób niejasny i nieprecyzyjny w stopniu powodującym niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. W orzecznictwie Trybunału wypracowane zostały kryteria, w oparciu o które przeprowadzana jest ocena spełnienia wymogu dostatecznej określoności. Przykładowo, Trybunał w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) uznał, iż *„Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.”*
- 1.3. Sposób sformułowania szeregu z kwestionowanych przepisów jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż w praktyce doszło do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń (por. szczegółowo w części III poniżej). Pracodawcy, będący jednymi z adresatów kwestionowanych przepisów, mają w rezultacie poważne problemy z ustaleniem, czy i w jakim stopniu przepisy istotnie



ich dotyczą. Wątpliwości te wynikają z posłużenia się przez ustawodawcę nieprecyzyjnymi sformułowaniami.

- 1.4. Trybunał wskazywał ponadto, że: *„zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.”* (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przedmiot kontroli Trybunału może stanowić również adekwatność rozwiązań normatywnych w stosunku do celów zakładanych przez prawodawcę (zob.: wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Przedstawione w części III poniżej wątpliwości jednoznacznie wskazują, iż przyjęty w Ustawie o SIP model społecznej inspekcji pracy nie gwarantuje efektywnego nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Ponadto, cele ustawy mogą być osiągnięte przy wykorzystaniu innych instrumentów (np. przy pomocy konsultacji i komisji bhp, o których mowa w rozdziale XI k.p. – por. ust. 3.4. powyżej).
- 1.5. Z art. 2 Konstytucji wywodzi się także zasadę zaufania obywatela do Państwa oraz stanowiącego przez nie prawa. Mało precyzyjne sformułowanie przepisów prowadzące do trudności interpretacyjnych związanych z ich stosowaniem świadczy o niezgodności tych przepisów z tą zasadą konstytucyjną. Zdaniem Trybunału z zasady tej wynika bowiem obowiązek tworzenia takiego prawa, które umożliwi jednostkom *„decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”* (wyrok TK z 20 stycznia 2011 r., Kp 6/09).
- 1.6. Trybunał stwierdził ponadto, że *„naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację”* (wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02). Jak wykazałem w części II poniżej, przynajmniej niektóre przepisy Ustawy o



SIP posługują się pojęciami, które umożliwiają ich dowolną interpretację a tym samym narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

## **2. Art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji i wywodzona z nich wolność działalności gospodarczej**

2.1. Wolność działalności gospodarczej to swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oraz swoboda konkurencji (za: Bogusław Banaszak, *Komentarzu dot. Art. 22 Konstytucji*, [w:] „Konstytucja RP. Komentarz”, Warszawa 2012). Konstytucja odwołuje się do tak rozumianej wolności bezpośrednio w art. 20 i 22. Pierwszy z nich ustanawia tę wolność a drugi określa wymogi jakie muszą być spełnione w przypadku jej ograniczania. Ze względu na koegzystowanie obu tych przepisów w doktrynie podkreśla się, że wolność działalności gospodarczej należy rozumieć dwojako. Z jednej strony jest ona zasadą ustrojową, z której wynikają obowiązki o charakterze pozytywnym dotyczące tworzenia warunków umacniających możliwość wykonywania działalności gospodarczej. Z drugiej zaś stanowi ona także prawo podmiotowe o charakterze negatywnym (por. Adam Karczmarek, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia – uwagi na tle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym z 11 maja 2012 r.*, [w.] „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 3/2005, s. 211 oraz Andrzej Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w.] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2012, s. 214-215).

2.2. W aspekcie pozytywnym „Istotą wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako publiczne prawo podmiotowe jest swoboda podmiotu prawa prywatnego podjęcia oraz wykonywania tej działalności. (..). Podmiot korzystający z wolności podejmuje podstawowe decyzje w kilku kwestiach. W szczególności decyduje o: podjęciu działalności w określonej dziedzinie; o sprecyzowaniu przedmiotu działalności; doborze i kształtowaniu formy prawno-organizacyjnej działalności; sposobach i zakresie prowadzenia działalności, w tym działalności w sferach: kontraktowej, konkurencji, koncentracji i inwestowania; ograniczeniu,



*zawieszeniu albo zaprzestaniu prowadzenia działalności*” (wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08). W zakres swobody wyboru sposobu i zakresu prowadzenia działalności wchodzi prawo do kształtowania własnej polityki kadrowej – „*przedsiębiorca może (...) decydować, czy zamierza prowadzić określoną działalność sam, czy też zatrudni do pomocy dodatkowych pracowników, a jeśli tak, to na jakich warunkach.*” (Jacek Kołacz, *Swobody częściowe a swoboda działalności gospodarczej*, [w.] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” zeszyt 2/2008, s. 86). Nie ulega wątpliwości, iż kwestionowane przepisy Ustawy o SIP ingerują w wolność prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców (por. szerzej w części III).

- 2.3. Wolność działalności gospodarczej rozumiana jako prawo podmiotowe o charakterze negatywnym wyrażona została w art. 22 Konstytucji. Stanowi on, iż wolność ta może podlegać ograniczeniom tylko z powodu ważnego interesu publicznego. Takim „ważnym interesem publicznym” w przypadku Ustawy o SIP jest zapewnienie społecznego nadzoru nad warunkami pracy, w tym zwłaszcza bezpieczeństwem i higieną procesu pracy. Jednakże w opinii Trybunału zakres pojęcia „ważny interes publiczny” jest szerszy niż zakres art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob.: wyroki TK z 27 lutego 2014 r., P 31/13 oraz z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02). Tym samym w celu uzasadnienia ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie można ograniczyć się do zidentyfikowania jakiegokolwiek „ważnego interesu publicznego”. Konieczne jest jego odpowiednie odniesienie do zasady proporcjonalności (wyrok TK z 27 lutego 2014 r., P 31/13).
- 2.4. Trybunał wskazywał, że przy odwoływaniu się do przesłanki w postaci interesu publicznego ustawodawca powinien dokonać odpowiedniego wyważenia tego interesu i wagi interesów naruszonych przez ograniczenie wolności (por.: wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98). W przypadku Ustawy o SIP nie doszło do wyważenia tych interesów. Choć zapewnienie społecznego nadzoru na warunkami wykonywania pracy leży w szeroko pojętym interesie publicznym to jednak jej model wprowadzony przez Ustawę o SIP nie daje żadnej rękojmi efektywnego wykonywania funkcji przez społecznych inspektorów pracy. Przykłady z praktyki



wskazują na niską efektywność tej instytucji (np. tworzenie setek stanowisk inspektorskich w jednym zakładzie w połączeniu z ich znikomą aktywnością). Co więcej, cel ustawy – przynajmniej w pewnym zakresie – może być osiągnięty przy pomocy instrumentów, o których mowa w rozdziale XI k.p. Tym samym, interes publiczny w postaci sprawowania nadzoru nad wykonywaniem pracy przez społecznych inspektorów pracy nie równoważy ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej pracodawców. Nie jest tym samym spełniony wymóg konieczności (por. pkt I.4.2 i n. powyżej).

### III. SZCZEGÓŁOWA ANALIZA MERYTORYCZNA

#### 1. Niezgodność art. 3 Ustawy o SIP z art. 2 Konstytucji (zasada prawidłowej legislacji) oraz z art. 20 oraz 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej)

1.1. Art. 3 ust. 1 Ustawy o SIP określa strukturę społecznej inspekcji pracy wskazując, iż tworzą ją zakładowi, oddziałowi (wydziałowi) i grupowi społeczni inspektorzy pracy. W art. 3 ust. 2 Ustawodawca upoważnił ponadto zakładowe organizacje związkowe do dostosowywania organizacji społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy.

1.2. Kwestionowane przepisy są niejasne i nieprecyzyjne. Przede wszystkim żaden przepis nie rozstrzyga jak należy rozumieć dla potrzeb Ustawy o SIP takie sformułowania jak oddział, wydział, komórka organizacyjna oddziału bądź wydziału. W szczególności wydaje się, iż ustawodawca na potrzeby Ustawy o SIP przyjął inne rozumienie pojęcia „oddział” niż wynikające z art. 5 pkt 4 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 – tekst jednolity) – wszak definicja oddziału w tej ustawie sugeruje raczej, iż stanowić powinien on odrębny zakład pracy. W rezultacie to organizacje związkowe decydują o konkretnej strukturze i wielkości społecznej inspekcji pracy „dostosowując” ją do struktury zakładu pracy (por. Paweł Pettke, *Spoleczna*



*inspekcja pracy – instytucja minionego czasu*, [w.] „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” nr 8/2009, s 8-14).

- 1.3. Znikąd nie wynika aby decyzja organizacji związkowych o kształcie inspekcji pracy była jednorazowa. W praktyce mogą one wielokrotnie zaskakiwać pracodawców poprzez wskazywanie nowych „komórek organizacyjnych wydziałów” a następnie doprowadzać do wyboru coraz to nowych społecznych inspektorów pracy. Tym samym pracodawcy nie są w stanie ocenić jaka liczba inspektorów może się pojawić w ich zakładzie pracy – K. Rączka wskazuje zaś, że znany jest przypadek pracodawcy, u którego działa ponad tysiąc społecznych inspektorów pracy (por. Krzysztof Rączka, *Co dalej ze społeczną inspekcją pracy?*, [w.] „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” nr 9/2008, s. 1).
- 1.4. Nie został spełniony żaden z warunków, o których mowa w pkt II.1.2. powyżej na skutek czego doszło do rażącego naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Po pierwsze, ze względu na brak legalnych pojęć „oddział”, „wydział” czy „komórka organizacyjna oddziału bądź wydziału” pracodawcy nie są w stanie ocenić czy w ich zakładzie pracy występują jednostki organizacyjne uzasadniające wybór oddziałowych, wydziałowych lub grupowych społecznych inspektorów pracy. Po drugie, ze względu na brak takich definicji wykładnia użytych pojęć została w istocie pozostawiona zakładowym organizacjom związkowym. W praktyce każda taka organizacja może rozumieć te pojęcia inaczej co może prowadzić do niejednolitego stosowania art. 3 Ustawy u SIP u różnych przedsiębiorców. Po trzecie, nie sposób przyjąć, że racjonalny ustawodawca zamierzał umożliwić organizacjom związkowym podejmowanie w zasadzie uznaniowych decyzji co do struktury SIP a tym samym liczby społecznych inspektorów pracy.
- 1.5. Artykuł 3 Ustawy o SIP narusza także wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców – wszak możliwość pojawienia się w zasadzie nieograniczonej liczby społecznych inspektorów pracy wśród załogi przy jednoczesnej ochronie ich stosunków pracy znacząco ogranicza swobodę pracodawcy przy kształtowaniu





własnej polityki kadrowej. Przy podejmowaniu decyzji personalnych dot. rozwiązywania stosunków pracy a nawet doniosłych decyzji związanych ze skalą swojej działalności muszą oni uwzględnić ochronę przysługującą każdemu ze społecznych inspektorów pracy. Tak daleko idącego ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie da się pogodzić z często znikomymi efektami funkcjonowania SIP (por. pkt. I.4.3. powyżej).

**2. Niezgodność art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. oraz art. 1, 4, 8 i 11 Ustawy o SIP z art. 2 (zasada prawidłowej legislacji), art. 20 w zw. z art. 22 (wolność działalności gospodarczej) oraz art. 47 Konstytucji (prawo do prywatności)**

2.1. Zgodnie z art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje społeczna inspekcja pracy. Natomiast zgodnie z Art. 1 Ustawy o SIP społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Art. 4, 8 i 11 Ustawy o SIP określają zaś szczegółowe kompetencje społecznych inspektorów pracy.

2.2. Wątpliwości w tym zakresie budzi przede wszystkim przyznanie społecznym inspektorom pracy generalnej kompetencji w zakresie kontroli przestrzegania prawa pracy (bez zawężenia przedmiotowego, w szczególności do spraw z zakresu bhp). Przede wszystkim społeczni inspektorzy pracy nie muszą mieć odpowiedniego przygotowania, co nie pozwala im na rzeczywiste sprawowanie nadzoru w tym zakresie (zob. pkt III.3. poniżej). Tym samym samo określenie celu istnienia SIP w art. 1 Ustawy o SIP częściowo narusza zasadę prawidłowej legislacji (wprowadza mechanizm, który nie może doprowadzić do zamierzonych efektów). Cel funkcjonowania SIP powinien zostać ograniczony do zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. O zasadności funkcjonowania społecznego nadzoru w tej sferze przesądza wartość dobra



chronionego, tj. życie i zdrowie pracowników, oraz możliwość wystąpienia w tym zakresie sytuacji nagłych, które wymagają natychmiastowego reagowania w celu zapewnienia ochrony tego dobra. Argumenty takie w ogóle nie występują w przypadku ochrony uprawnień pracowniczych. Uprawnienia mogą być skutecznie zabezpieczone w postępowaniu sądowym oraz poprzez działalność Państwowej Inspekcji Pracy, która posiada szerokie kompetencje w tym zakresie. Z tego powodu objęcie celem działania społecznej inspekcji pracy ochrony uprawnień pracowniczych stanowi nieuzasadnione ważnym interesem publicznym naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców.

- 2.3. Art. 4, 8 Ustawy o SIP również naruszają zasadę poprawnej legislacji oraz wolność działalności gospodarczej pracodawców. W szczególności, wyposażają społecznych inspektorów pracy w bardzo daleko idące uprawnienia znacznie wykraczające poza cel działania społecznej inspekcji pracy. Istotnym jest, że uprawnienia inspektorów wynikające z art. 4 oraz art. 8 ust. 1 są bezwarunkowe. W praktyce oznacza to, że społeczny inspektor pracy może przykładowo kontrolować stan budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesy technologiczne oraz wchodzić do każdego pomieszczenia w każdym czasie. Pracodawca nie ma żadnego mechanizmu umożliwiającego powstrzymanie inspektora przed takimi działaniami nawet gdyby ich podjęcie mogło spowodować znaczne straty dla pracodawcy bądź spowodować zagrożenie życia lub zdrowia dla samego inspektora lub innych osób. Przykładowo – społeczny inspektor pracy mógłby zażądać wstępu do pomieszczenia z pracującą maszyną nawet jeśli w trakcie jej pracy nikt nie może tam przebywać. Może on również wejść do pomieszczenia w którym właśnie odbywa się poufne zebranie zarządu, na którym omawiana jest strategia przedsiębiorstwa. Wskazane ryzyka są niezwykle istotne szczególnie biorąc pod uwagę niskie wymogi dotyczące kompetencji społecznych inspektorów pracy co zwiększa ryzyko błędnej oceny konsekwencji podejmowanego przez siebie działania bądź wagi informacji w posiadanie, których mógłby on wejść w trakcie wykonywania swojej funkcji.



- 2.4. Naruszeniem zasady prawidłowej legislacji oraz wolności działalności gospodarczej pracodawców jest również umocowanie społecznych inspektorów pracy do wydawania kierownikowi zakładu pracy zaleceń usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 11 ust. 1 Ustawy o SIP). Tego rodzaju uprawnienie wykracza poza typowe uprawnienia przedstawicielstw pracowniczych i narusza istotę stosunku pracy na którą składają się m.in. kompetencje kierownicze pracodawcy (art. 22 § 1 k.p.). Co więcej w Ustawie o SIP brak jest wytycznych co do zakresu zagadnień jakich może dotyczyć takie zalecenie co przy niezwykle szerokich uprawnieniach inspektorów oraz nikłych wymogach co do ich kompetencji rodzi ryzyko, iż zalecenia będą dotyczyły zagadnień wykraczających poza społeczny nadzór pracy. Jest to o tyle istotne, że niewykonanie takich zaleceń (bez względu na ich przedmiot) może stanowić wykroczenie z art. 22 ust. 2 Ustawy o SIP.
- 2.5. Przepisy kodeksu pracy, a także Ustawy o SIP, które określają cel funkcjonowania SIP oraz szczegółowe kompetencje społecznych inspektorów pracy, naruszają również art. 47 Konstytucji. W przepisie tym określona zostało tzw. prawo do prywatności. Jest ono wywodzone również z określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Uszczegółowienie tych zasad znajduje się w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych („u.o.d.o.”), która określa, kto i na jakich warunkach może przetwarzać dane osobowe, w tym dane wrażliwe. Podmiotami takim w zakresie niektórych informacji dotyczących pracowników są pracodawcy. Jednocześnie ciąży na nich jako administratorach danych osobowych pracowników obowiązek stosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych. W szczególności pracodawcy muszą zabezpieczać dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym. Jednocześnie jednak Ustawa o SIP uprawnia społecznego inspektora pracy do wstępu do każdego pomieszczenia na terenie zakładu pracy oraz żądania od kierownika zakładu oraz pracowników informacji dotyczących spraw wchodzących w zakres jego działania. Tym samym może on pozyskiwać szereg informacji o pracownikach spółki, w tym również ich wrażliwe



dane osobowe. Co więcej na skutek przyznania inspektorom niezwykle szerokich kompetencji inspektorów mogą oni uzyskiwać dostęp do wrażliwych danych osobowych pozostających bez związku z celami Ustawy o SIP. Tym samym może dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności pracowników.

- 2.6. Ustawa o SIP jest niezgodna z u.o.d.o. a jej postanowienia w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do stawiania pracodawców przed wyborem – odmówić społecznemu inspektorowi pracy dostępu do pewnych danych licząc się z ewentualną odpowiedzialnością za czyn określony w art. 22 Ustawy o SIP bądź ujawnić mu dane, o które wystąpił licząc się z odpowiedzialnością za czyn określony w art. 51 u.o.d.o. Jest to kolejny argument przemawiający za niekonstytucyjnością Ustawy o SIP.

### **3. Niezgodność art. 5 Ustawy o SIP z art. 2 (zasada prawidłowej legislacji) oraz art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej).**

- 3.1. Art. 5 Ustawy o SIP określa, kto może sprawować funkcję społecznego inspektora pracy oraz jakie kompetencje powinna taka osoba posiadać. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu społecznym inspektorem pracy może być tylko pracownik będący członkiem związku zawodowego, który nie zajmuje kierowniczego stanowiska (ust. 2 dopuszcza możliwość wyboru za zgodą związków zawodowych pracownika nie będącego ich członkiem). Ust. 3 z kolei określa jakie kompetencje powinien posiadać społeczny inspektor pracy. Przepisy te są nieprecyzyjne i w istocie sprawiają, że najważniejszą, a w praktyce jedyną wymaganą, cechą jaką powinien posiadać społeczny inspektor pracy jest legitymowanie się członkostwem w związku zawodowym. W świetle art. 5 Ustawy o SIP fakt członkostwa w związku jest więc ważniejszy niż posiadanie znajomości zagadnień wchodzących w zakres działania SIP. 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 SIP, podczas gdy podstawowym kryterium sprawowania funkcji



- społecznego inspektora pracy ma być przynależność związkowa. Tym samym, art. 5 Ustawy o SIP nie spełnia trzeciego z wskazanych w pkt. II.1.2. kryteriów zgodności z wymaganiami poprawnej legislacji, tj. obejmuje sytuacje wykraczające poza cel ustawodawcy.
- 3.2. Niskie standardy w zakresie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy przekłada się na niską efektywność SIP (por. pkt I.4.4. powyżej). Między innymi z tego powodu rezultaty działania SIP w żaden sposób nie mogą uzasadniać znaczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawców.
4. **Niezgodność art. 6 i 7 Ustawy o SIP z z art. 2, (zasady prawidłowej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 77 ust. 2 (prawo do sądu) oraz art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej)**
- 4.1. Problem konstytucyjności art. 6 i 7 Ustawy o SIP omawiam łącznie gdyż zarzuty dot. procedury wyboru i odwołania społecznych inspektorów pracy są w dużym stopniu zbliżone.
- 4.2. Artykuł 6 Ustawy o SIP określa procedurę wyboru społecznych inspektorów pracy. W szczególności, ust. 1 określa, że wyboru dokonują pracownicy a ust. 6, że wybory przeprowadzane są przez zakładowe organizacje związkowe. Art. 7 Ustawy o SIP odnosi się zaś do procedury odwoływania członka SIP.
- 4.3. Przepis dot. procedury wyboru są mało precyzyjne i stwarzają poważne problemy interpretacyjne (art. 6 Ustawy o SIP). „*O sposobie organizacji społecznej inspekcji pracy decydują zakładowe organizacje związkowe i to w ich gestii leży zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów społecznych inspektorów pracy, zaś wyniki tych wyborów nie mogą być skutecznie zakwestionowane przez pracodawcę*” (Katarzyna Pietruszyńska, *Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy*, [w.] „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” nr 1/2011, s. 40-



- 41). W praktyce więc pracodawca nie może w żadnym trybie kwestionować wyboru członka SIP i to nawet jeśli ma poważne zastrzeżenia co do przeprowadzonej procedury. Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że wybór społecznych inspektorów pracy nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej (por. postanowienie SN z 9 listopada 1995 r., III PO 16/95). W tej sytuacji należałoby oczekiwać, iż określona w Ustawie o SIP procedura wyboru będzie bardzo szczegółowa – tak jednak nie jest. Doszło więc do naruszenia zasady prawidłowej legislacji.
- 4.4. Brak jasno określonej procedury oznacza, iż określana jest ona przez organizacje związkowe, które mogą dowolnie interpretować wymogi stawiane w tym zakresie przez Ustawę o SIP. Stanowi to jawne naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – *„Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację”* (wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02).
- 4.5. Powyższe uwagi należy odnieść również do procedury odwołania inspektora gdyż dochodzi do niego na zasadach analogicznych do jego wyboru (art. 7 ust 1. Ustawy o SIP).
- 4.6. Ponieważ pracodawca nie może w żadnym trybie kwestionować wyboru społecznego inspektora pracy art. 6 Ustawy o SIP narusza jego konstytucyjne prawo do sądu. Prawo to wywodzone jest z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z określonej w jej art. 2 ogólnej zasady państwa prawnego (por. wyrok TK z 26 lutego 2008 r., SK 89/06). Art. 77 ust. 2 zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK z 13 maja 2002 r., SK 32/01). Nie może ulegać wątpliwości, iż funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy dotyka sfery konstytucyjnych wolności i praw pracodawców. Tym samym mają oni interes w jej prawidłowym funkcjonowaniu co obejmuje również procedurę wyboru oraz odwoływania jej



członków. Tymczasem, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem SN „*niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie zgodności z prawem wyboru społecznego inspektora pracy, ponieważ wybór społecznego inspektora pracy nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej*” (postanowienie SN z 7 grudnia 2011 r., II PK 79/11; podobne poglądy w wyroku SN z 3 sierpnia 2006 r., II PK 339/05 oraz 9 listopada 1995 r., III PO 16/95). Choć brak w tym zakresie orzecnictwa sądowego w świetle treści art. 7 ust. 1 Ustawy o SIP należy przyjąć, iż niedopuszczalna jest też droga sądowa w sprawie o ustalenie zgodności z prawem odwołania społecznego inspektora pracy. Art. 6 oraz art. 7 Ustawy o SIP w zakresie w jakim zamykają pracodawcy sądową drogę do badania zgodności z prawem procedury wyboru oraz odwołania społecznych inspektorów pracy są niezgodne z art. 77 ust. 2 oraz z art. 2 Konstytucji.

4.7. Brak możliwości kontroli procedury wyboru bądź odwołania członków SIP przez pracodawcę choćby na drodze sądowej powoduje, że art. 6 i 7 Ustawy o SIP w nieuzasadniony sposób naruszają też wolność działalności gospodarczej pracodawców. W szczególności, brak jest jakiegokolwiek „ważnego interesu publicznego”, który mógłby uzasadniać wyłączenie drogi sądowej w tym zakresie.

5. **Niezgodność art. 11 i 12 Ustawy o SIP z art. 20 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej).**

5.1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o SIP na podstawie ustaleń własnych, oddziałowego (wydziałowego) lub grupowego społecznego inspektora pracy zakładowy społeczny inspektor pracy wydaje kierownikowi zakładu pracy, w formie pisemnej, zalecenie usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień. Konsekwencją przyznania inspektorom prawa do wydawania zaleceń jest określona w art. 12 Ustawy o SIP konieczność zakładania przez pracodawców zakładowych ksiąg zaleceń i uwag przeznaczonej do zapisów społecznych inspektorów pracy.



- 5.2. Zalecenie zakładowego społecznego inspektora pracy wiąże pracodawcę, o ile nie wniesie on sprzeciwu w ustalonym terminie. Jest to więc akt o charakterze władczym, przy czym jednocześnie nie stanowi on decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a. (por. F. Małysz, *Spółeczna inspekcja pracy (funkcje i uprawnienia)*, Służba Pracownicza nr 3/2010, s. 15-18). Przyznanie zakładowym społecznym inspektorom pracy prawa do wydawania tego typu aktów stanowi zaprzeczenie istoty stosunku pracy, którym jest podporządkowanie kierownicze pracownika pracodawcy. Co więcej, tak daleko idące uprawnienie społecznego inspektora pracy w żaden sposób nie daje się pogodzić z niskimi wymaganiami dot. kwalifikacji wymaganych od kandydatów na to stanowisko. Brak jest też racjonalnego wytłumaczenia dlaczego mimo przyznania zakładowym społecznym inspektorom pracy dodatkowego uprawnienia w postaci prawa do wydawania zaleceń ustawodawca nie ustanowił żadnych dodatkowych wymogów jakie powinni spełniać kandydaci na to stanowisko w porównaniu z kandydatami na stanowiska oddziałowi czy grupowi społeczni inspektorzy pracy.
- 5.3. Kompetencje zakładowego inspektora pracy są nieadekwatne do celów, jakie zamierza osiągnąć ustawodawca. Zalecenia ograniczają możliwość kierowania jednostką organizacyjną w istocie odwracając relację między pracownikiem a pracodawcą - wszak pracodawca, który nie wniósł sprzeciwu od zalecenia zobligowany jest do jego wykonania pod groźbą grzywny. Zalecenia tym samym w istotny sposób ingerują w sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców. Brak wymogów co do kwalifikacji inspektorów oraz brak jakiegokolwiek merytorycznej kontroli nad sposobem wykonywania przez nich funkcji rodzi ryzyko wydawania zaleceń nie prowadzących do osiągnięcia celu ustawy. **Przyznanie zakładowym inspektorom pracy prawa do wydawania aktów władczych nie służy też żadnemu ważnemu interesowi społecznemu a tym samym brak jest przesłanki uzasadniającej ograniczenie konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców.**





- 5.4. Istotne, że nawet w przypadku zaleceń niezgodnych z prawem lub w oczywisty sposób mogących spowodować zagrożenia dla życia lub zdrowia pracowników lub innych osób pracodawca aby uniknąć ryzyka kary może tylko albo je wykonać albo wnieść sprzeciw do właściwego inspektora Państwowej Inspekcji Pracy. W tym drugim przypadku dochodzi zaś do niepotrzebnego obciążenia organu państwowego dodatkową pracą oraz kosztami z tym związanymi. W praktyce więc art. 11 Ustawy o SIP w zakresie w jakim uprawnia zakładowych społecznych inspektorów pracy do wydawania zaleceń może również naruszać interes fiskalny państwa.
- 5.5. Z faktu naruszenia art. 20 Konstytucji przez mechanizm wydawania zaleceń przez zakładowych społecznych inspektorów bezpośrednio wynika również to, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej pracodawców narusza także konieczność prowadzenia księgi zaleceń i uwag.
- 6. Niezgodność art. 13 Ustawy o SIP z art. 2 (zasady prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 20 w zw. z art. 22 (wolność działalności gospodarczej) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości)**
- 6.1. Zgodnie z art. 13 u zakład pracy nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę (bądź wypowiedzieć na niekorzyść warunków pracy i płacy) pracownika z pracownikiem pełniącym funkcję społecznego inspektora pracy w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu, chyba że zachodzą przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia. W takim wypadku rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić po uprzednim uzyskaniu zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej.
- 6.2. Przysługująca społecznym inspektorom pracy ochrona jest bezwarunkowa. Są oni chronieni silniej niż działacze związkowi bądź inni przedstawiciele pracowników w przypadku, których ochrona może być uchylona za zgodą właściwego podmiotu –



w przypadku SIP takiej możliwości nie ma. Tak szeroka ochrona zdecydowanie wykracza poza cel, jakim jest ochrona przed negatywnymi konsekwencjami z tytułu podejmowanych działań. Przeciwno zakresowi ochrony przemawia również brak jakiegokolwiek możliwości weryfikacji przez pracodawcę procedury wyboru społecznych inspektorów pracy oraz inicjatywy przy ich odwoływaniu. Może to przekładać się na powoływanie społecznych inspektorów pracy jedynie w celu objęcia ich ochroną – choćby do wyboru miało dochodzić z naruszeniem prawa a kwalifikacje wybranego pracownika w żaden sposób nie uzasadniały sprawowania przez niego funkcji w SIP. Jest to o tyle istotne, iż żaden przepis nie nakłada na społecznego inspektora pracy obowiązku rzeczywistego realizowania celów dla, których został wybrany. Możliwe i częste jest, iż społeczni inspektorzy pracy swoje funkcje pełnią tylko „formalnie” – świadczy o tym ich bardzo niska aktywność (por. pkt I.4.3. powyżej). Tym samym zapewnienie im szczególnej ochrony nie służy osiągnięciu celu SIP a przez to narusza zasadę prawidłowej legislacji.

- 6.3. Niejasne przepisy dot. struktury SIP sprawiają, iż w poszczególnych zakładach pracy może „funkcjonować” nawet kilkuset społecznych inspektorów pracy (por. pkt III.1 powyżej). Celem wprowadzenia Ustawy o SIP nie było umożliwienie objęcia bardzo dużej liczby pracowników szczególną ochroną trwałości zatrudnienia niezależną od faktycznego wykonywania zadań określonych w Ustawie o SIP. W analizowanej sferze występuje brak proporcji między ograniczeniem wolności działalności gospodarczej pracodawców a „ważnym interesem publicznym” w postaci konieczności zapewnienia ochrony przedstawicielom pracowniczym. Nie neguję, iż społecznym inspektorom pracy powinna przysługiwać ochrona trwałości zatrudnienia, ale liczba chronionych powinna być limitowana zarówno liczbowo (choćby w sposób analogiczny do przyjętego w ustawie związkowej), jak i funkcjonalnie (ochrona powinna dotyczyć tylko pracowników, którzy rzeczywiście wykonują funkcję społecznego inspektora pracy a nie tylko ją „formalnie piastują”). Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę liczby chronionych społecznych inspektorów pracy pozwoliłoby wyeliminować najbardziej wyraźne słabości obecnej regulacji.



- 6.4. Art. 13 Ustawy o SIP narusza też zasadę równości wobec prawa. Zasada ta została wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji i nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Wynika stąd obowiązek jednakowego traktowania, względnie przyznawania jednakowych praw podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę oraz podmiotom, które jej nie mają (zob.: wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., P 6/12). Trybunał wielokrotnie wskazywał, jakie wymagania musi spełnić kryterium różnicujące sytuację prawną podmiotów podobnych, aby nie zostało uznane za sprzeczne z Konstytucją. Kryterium to musi mieć charakter relewantny (musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści). Ponadto musi mieć charakter proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych). Musi też pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob.: wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., K 8/97).
- 6.5. Szczególna ochrona z art. 13 Ustawy o SIP przysługuje każdemu społecznemu inspektorowi pracy bez względu na ich liczbę w zakładzie pracy oraz rzeczywiste wykonywanie zadań związanych z tą funkcją. W istocie więc u niektórych pracodawców nawet kilkuset pracowników podlega szczególnej ochronie mimo ich znikomej aktywności w zakresie realizacji celów Ustawy o SIP (por. pkt I.4.5 powyżej). Liczba społecznych inspektorów pracy w zakładzie zależna jest zaś wyłącznie od przyjętej przez organizację związkowe wykładni takich pojęć jak „oddział”, „wydział” bądź „komórka organizacyjna oddziału/wydziału”. Kwestionowane przepisy naruszają więc wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości gdyż dopuszczają znaczące zróżnicowanie sytuacji prawnej



pracodawców w zakresie liczby pracowników objętych szczególną ochroną w oparciu o irrelevantne kryterium – sposobu wykładni nieprecyzyjnych sformułowań ustawowych przez działające u pracodawców organizacje związkowe.

7. **Niezgodność art. 14 i 15 Ustawy o SIP z z art. 2 (zasady prawidłowej legislacji i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa) oraz art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej)**
  - 7.1. Art. 14 Ustawy o SIP nakłada na pracodawcę obowiązek zapewnienia, na swój koszt, społecznym inspektorom pracy odpowiednich warunków realizacji ich zadań. Art. 15 Ustawy o SIP określa z kolei kiedy społeczni inspektorzy pracy powinni wykonywać swoje czynności. Kwestię konstytucyjności tych przepisów omawiam łącznie gdyż oba wiążą się z ponoszeniem ciężarów ekonomicznych przez pracodawcę (w przypadku art. 14 chodzi o ponoszenie kosztów a w przypadku art. 15 o konieczność zwalniania społecznych inspektorów pracy z obowiązku świadczenia pracy).
  - 7.2. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż powołane przepisy są nieprecyzyjne. Przykładowo, T. Rutkowski uważa, że pracodawca na podstawie art. 14 Ustawy o SIP powinien ponosić koszty podróży służbowych społecznych inspektorów pracy (Tomasz Rutkowski, *op. cit.*, s. 39) a P. Pettke stanowczo taki pogląd odrzuca (Paweł Pettke, *op. cit.*). Art. 15 ust. 2 dopuszcza z kolei możliwość wykonywania niektórych czynności społecznego inspektora pracy w godzinach jego pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Brak jasności w zakresie kosztów, które muszą ponosić pracodawcy w związku z funkcjonowaniem SIP oraz umożliwienie inspektorom realizacji bliżej nieokreślonej części swoich zadań w ramach swojego czasu pracy może powodować znaczące ekonomiczne skutki dla pracodawców – szczególnie w przypadku gdy inspektorów w zakładzie pracy będzie kilkuset. Mała precyzja kwestionowanych przepisów wskazuje, iż naruszają one zasadę prawidłowej legislacji.



- 7.3. Wskazane przepisy naruszają także za jest zasadę zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Pracodawcy nie wiedzą z jakimi kosztami będzie wiązało się dla nich funkcjonowania społecznej inspekcji pracy ani jaka liczba inspektorów może pojawić się na terenie ich zakładu pracy. Każda, nawet techniczna, zmiana organizacyjna stwarza ich niepewności co do możliwości stwierdzenia przez organizacje związkowe, iż powstały nowe komórki organizacyjne uzasadniające wybór dodatkowych społecznych inspektorów pracy co z kolei dla pracodawców wiąże się z dodatkowymi kosztami ich funkcjonowania oraz ingeruje w ich prawo do prowadzenia własnej polityki personalnej poprzez obejmowanie szczególną ochrona coraz to nowych pracowników.
- 7.4. Posłużenie się niejasnymi pojęciami w treści art. 14 i 15 Ustawy o SIP i wynikająca stąd niepewność pracodawców co do kosztów jakie będą musieli ponieść w związku z funkcjonowaniem SIP stanowi również nieuzasadnioną ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawców. Obowiązek zapewnienia SIP warunków niezbędnych do realizacji jej zadań może być uzasadnione „ważnym interesem publicznym” w postaci stworzenia warunków do funkcjonowania społecznego nadzoru pracy. Jednocześnie jednak ze względu na niejasność przepisów nie da się zapewnić, iż zachowana będzie proporcja między skalą takiej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy a efektami działań SIP. Tym samym nie jest spełniony wymóg konieczności, o którym mowa w pkt I.4.2. powyżej.

\* \* \*

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w *petitum*.

Łukasz Pisarczyk

radca prawny  
dr hab., prof. UW

Bartłomiej Raczkowski

adwokat



Ius Laboris POLAND

**RACZKOWSKI I WSPÓLNICY**

**Załączniki:**

1. pełnomocnictwo oraz odpis aktualny z KRS
2. Statut Konfederacji Lewiatan
3. 4 odpisy wniosku wraz załącznikami