

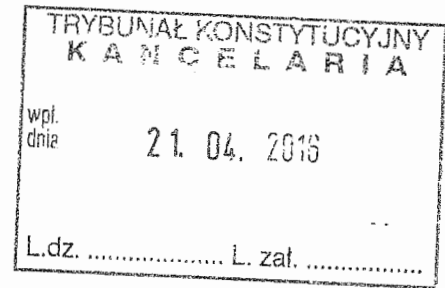


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2016 r.

Sygn. akt K 6/15

BAS-WPTK-262/15



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan z 28 listopada 2014 r. (sygn. akt K 6/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 567) **jest zgodny** z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 18⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) oraz art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim wymienia wśród celów społecznej inspekcji pracy ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, **nie są niezgodne** z art. 20 i art. 22 Konstytucji;
- 4) art. 4 pkt 1, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1-3 ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** 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 w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej również: wnioskodawca) wystąpił 28 listopada 2014 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, o czym Sejm został powiadomiony pismem Prezesa Trybunału z 2 lutego 2015 r. Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.: „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem: [...] jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W niniejszej sprawie występuje przypadek wymieniony w art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. W konsekwencji – biorąc pod uwagę wykładnię tego przepisu przyjmowaną w praktyce TK – w tej części uzasadnienia, która odnosi się do podstawy prawnej umorzenia postępowania, powołane są właściwe przepisy dotychczas obowiązującej ustawy o TK z 1997 r.

II. Przedmiot kontroli

1. Wnioskodawca zakwestionował wybrane regulacje ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 567; dalej: u.s.i.p. albo ustawa o społecznej inspekcji pracy). Pierwszy z przepisów poddanych kontroli, art. 1 u.s.i.p., stanowi, że: „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”. Wnioskodawca nie wysuwa zastrzeżeń wobec instytucji prawnej „społecznego nadzoru nad warunkami pracy” w całości, lecz jedynie wobec tego zakresu cytowanego przepisu, w jakim rozszerza on cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy.

Artykuł 3 u.s.i.p. ma następujące brzmienie: „Społeczną inspekcję pracy w zakładzie pracy tworzą: 1) zakładowy społeczny inspektor pracy – dla całego zakładu pracy; 2) oddziałowi (wydziałowi) społeczni inspektorzy pracy – dla poszczególnych oddziałów (wydziałów); 3) grupowi społeczni inspektorzy pracy – dla komórek organizacyjnych oddziałów (wydziałów)” (ust. 1); „Zakładowe organizacje związkowe dostosowują organizację społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy” (ust. 2).

Zgodnie z art. 4 u.s.i.p.: „Społeczni inspektorzy pracy mają prawo: 1) kontrolować stan budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesy technologiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy; 2) 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, młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 2a) uczestniczyć w kontroli przestrzegania w zakładzie pracy przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego; 3) brać udział w ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, zgodnie z przepisami prawa pracy; 4) brać udział w analizowaniu przyczyn powstawania wypadków przy pracy, zachorowań na choroby zawodowe i inne schorzenia wywołane warunkami środowiska pracy oraz kontrolować stosowanie przez zakłady pracy właściwych środków zapobiegawczych; 5) uczestniczyć w przeprowadzaniu społecznych przeglądów warunków pracy; 6) opiniować projekty planów poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy i planów rehabilitacji zawodowej oraz kontrolować realizację tych planów; 7) podejmować działania na rzecz aktywnego udziału pracowników zakładów pracy w kształtowaniu właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy oraz oddziaływać na przestrzeganie przez pracowników przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; 8) wykonywać inne zadania określone w ustawie i w przepisach szczególnych”.

Artykuł 5 u.s.i.p. stanowi, co następuje: „Społecznym inspektorem pracy może być pracownik danego zakładu pracy, który jest członkiem związku zawodowego i nie zajmuje stanowiska kierownika zakładu pracy lub stanowiska kierowniczego bezpośrednio podległego kierownikowi zakładu” (ust. 1); „Zakładowe organizacje związkowe mogą postanowić, że społecznym inspektorem pracy może być również pracownik zakładu niebędący członkiem związku zawodowego” (ust. 2);

„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” (ust. 3).

W myśl art. 6 u.s.i.p.: „Społecznych inspektorów pracy wybierają i odwołują pracownicy zakładu pracy” (ust. 1); „Społecznych inspektorów pracy wybiera się na okres 4 lat” (ust. 2); „Zakładowych i oddziałowych (wydziałowych) społecznych inspektorów pracy wybiera: 1) w zakładach pracy lub oddziałach (wydziałach) liczących do 300 pracowników – ogólne zebranie pracowników zakładu pracy lub oddziału (wydziału); 2) w zakładach pracy lub oddziałach (wydziałach) liczących powyżej 300 pracowników: a) zakładowego społecznego inspektora pracy – zebranie oddziałowych (wydziałowych) i grupowych społecznych inspektorów pracy, b) oddziałowego (wydziałowego) społecznego inspektora pracy – zebranie grupowych społecznych inspektorów pracy” (ust. 3); „Grupowych społecznych inspektorów pracy wybiera ogólne zebranie pracowników komórek organizacyjnych oddziału (wydziału)” (ust. 4); „W zakładach, w których nie wybrano grupowych społecznych inspektorów pracy, tryb wyborów społecznych inspektorów pracy, o którym mowa w ust. 3 pkt 2, określają zakładowe organizacje związkowe” (ust. 5); „Wybory społecznych inspektorów pracy przeprowadzają zakładowe organizacje związkowe na podstawie uchwalonych przez siebie regulaminów wyborów” (ust. 6); „Ogólnokrajowe organizacje związkowe mogą ustalać ramowe wytyczne do regulaminów wyborów społecznych inspektorów pracy” (ust. 7).

Artykuł 7 u.s.i.p. stanowi, że: „Społeczny inspektor pracy w razie niewywiązywania się ze swoich obowiązków może być, na zasadach określonych w art. 6, odwołany przed upływem okresu, o którym mowa w art. 6 ust. 2” (ust. 1); „Odwołanie, w myśl ust. 1, następuje na wniosek: 1) zakładowych organizacji związkowych; 2) co najmniej jednej piątej pracowników” (ust. 2); „Społeczny inspektor pracy przestaje pełnić swoją funkcję również w wypadku zrzeczenia się jej lub ustania stosunku pracy” (ust. 3); „W wypadkach, o których mowa w ust. 2 i 3, przeprowadza się uzupełniające wybory społecznego inspektora pracy” (ust. 4).

Artykuł 8 u.s.i.p. przewiduje, że: „Społeczny inspektor pracy ma prawo wstępu w każdym czasie do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy dla wykonywania

zadań określonych w art. 4” (ust. 1); „Społeczny inspektor pracy ma prawo żądać od kierownika zakładu pracy oraz oddziału (wydziału) i od pracowników informacji oraz okazania dokumentów w sprawach wchodzących w zakres jego działania” (ust. 2); „Wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, następuje z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych” (ust. 3).

Zgodnie z art. 11 u.s.i.p.: „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” (ust. 1); „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” (ust. 2); „Kierownik zakładu pracy może wnieść sprzeciw od zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy. Sprzeciw od zalecenia, o którym mowa w ust. 1, wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia zalecenia, a od zalecenia, o którym mowa w ust. 2 – niezwłocznie” (ust. 3); „W razie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 3, inspektor pracy Państwowej Inspekcji Pracy wydaje decyzję lub podejmuje inne środki prawne przewidziane w przepisach o Państwowej Inspekcji Pracy” (ust. 4).

W świetle art. 12 u.s.i.p.: „Zakład pracy jest zobowiązany założyć zakładową księgę zaleceń i uwag oraz oddziałowe (wydziałowe) księgi uwag, przeznaczone do zapisów społecznych inspektorów pracy” (ust. 1); „Księgi, o których mowa w ust. 1, przechowuje się w miejscu ustalonym przez kierownika zakładu pracy oraz udostępnia do wglądu zakładowym organizacjom związkowym, organom samorządu załogi, organom Państwowej Inspekcji Pracy oraz innym organom nadzoru i kontroli warunków pracy” (ust. 2); „Zapis w księgach, o których mowa w ust. 1, mają moc dokumentów urzędowych w postępowaniu przed organami państwowymi” (ust. 3).

Artykuł 13 u.s.i.p. stanowi, że: „Zakład pracy nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę 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” (ust. 1); „Przepis ust. 1 nie narusza art. 40 Kodeksu pracy” (ust. 2); „Zakład pracy nie może wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w okresie ustalonym w ust. 1, chyba że wypowiedzenie stało się konieczne z przyczyn, o których mowa w art. 43 Kodeksu pracy” (ust. 3); „Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio w wypadku, gdy pracownik jest zatrudniony na podstawie mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę” (ust. 4).

Zgodnie z art. 14 u.s.i.p.: „Zakład pracy jest obowiązany zapewnić społecznym inspektorom pracy odpowiednie warunki realizacji ich zadań” (ust. 1); „Koszty związane z działalnością społecznej inspekcji pracy ponosi zakład pracy” (ust. 2).

Artykuł 15 u.s.i.p. stanowi, że: „Społeczni inspektorzy pracy powinni wykonywać swoje czynności w zasadzie poza godzinami pracy” (ust. 1); „W razie konieczności wykonywania swoich czynności w godzinach pracy lub uczestniczenia w naradach i szkoleniach, społeczni inspektorzy pracy zachowują prawo do wynagrodzenia” (ust. 2); „W razie znacznego obciążenia zadaniami wynikającymi z pełnienia funkcji społecznego inspektora pracy, kierownik zakładu pracy na wniosek zakładowych organizacji związkowych może ustalić miesięczne wynagrodzenie zryczałtowane do wysokości nie przekraczającej wynagrodzenia za 30 godzin pracy osoby pełniącej funkcję społecznego inspektora pracy” (ust. 3); „W szczególnie uzasadnionych wypadkach kierownik zakładu pracy, na wniosek zakładowych organizacji związkowych, może podwyższyć wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 3, do wysokości nie przekraczającej wynagrodzenia za 60 godzin pracy” (ust. 4); „W zakładach pracy, w których występuje szczególne zagrożenie zdrowia i życia pracowników, a warunki pracy wymagają stałego społecznego nadzoru, kierownik zakładu pracy, na wniosek zakładowych organizacji związkowych, może zwolnić na czas pełnienia funkcji zakładowego społecznego inspektora pracy z obowiązku wykonywania pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia” (ust. 5); „W wypadku, o którym mowa w ust. 5, zakładowy społeczny inspektor pracy zachowuje przez czas pełnienia funkcji prawo do wynagrodzenia, jakie przysługiwało mu na stanowisku pracy zajmowanym w dniu oddelegowania, z uwzględnieniem zmian tego wynagrodzenia, jakie nastąpią w okresie oddelegowania” (ust. 6).

2. Zgodnie z art. 18⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.; dalej: kodeks pracy, k.p.): „Społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje społeczna inspekcja pracy” (§ 1); „Organizację, zadania i uprawnienia społecznej inspekcji pracy oraz zasady jej współdziałania z Państwową Inspekcją Pracy i innymi państwowymi organami nadzoru i kontroli określają odrębne przepisy” (§ 2).

3. Zaskarżone przepisy normują szeroki zakres zróżnicowanych zagadnień, takich jak:

- a) cel funkcjonowania społecznej inspekcji pracy;
- b) struktura społecznej inspekcji pracy i uprawnienia związków zawodowych w kształtowaniu społecznej inspekcji pracy;
- c) uprawnienia kontrolne społecznych inspektorów pracy;
- d) środki, jakie społeczny inspektor pracy może podjąć w celu ochrony pracowników;
- e) wymagania, jakie musi spełnić społeczny inspektor pracy;
- f) sposób powoływania i odwoływania inspektorów społecznej inspekcji pracy;
- g) ochrona społecznych inspektorów pracy;
- h) koszty związane z działalnością społecznej inspekcji pracy;
- i) sposób wykonywania czynności przez społeczną inspekcję pracy.

4. Przepisy stanowiące przedmiot kontroli są elementem regulacji dotyczącej społecznej inspekcji pracy. Przed odniesieniem się do sformułowanych przez wnioskodawcę zarzutów należy przybliżyć cel i sposób ukształtowania tej instytucji przez ustawodawcę.

Potrzeba wprowadzenia do systemu prawa instytucji zbiorowego prawa pracy, jaką jest społeczna inspekcja pracy, wynika z zasad konstytucyjnych dotyczących ochrony pracy i działalności związków zawodowych.

Zgodnie z art. 24 Konstytucji: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w art. 24 Konstytucji określona jest zasada ochrony pracy i nadzoru przez

państwo nad warunkami jej wykonywania. „Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy” – stwierdził Trybunał w wyroku z 4 października 2005 r. (sygn. akt K 36/03). Natomiast w wyroku z 24 października 2006 r. (sygn. akt SK 41/05) Trybunał podkreślił, iż z art. 24 Konstytucji wynika, że „na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców” (zob. także wyrok TK z 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03). Z kolei w wyroku z 12 lipca 2010 r. (sygn. akt P 4/10) Trybunał wskazał: „[A]rt. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji, że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji”.

Bezpośredni związek z ochroną pracy ma zasada wolności związkowej. Jej podstawę stanowi art. 59 ust. 1 Konstytucji („Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”), a także art. 12 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”).

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie wymienionych przepisów konstytucyjnych, przypominał, że „wolność zrzeszania się w związki zawodowe ma charakter wolności politycznej. Składa się ona wraz z szerszą ujętą wolnością zrzeszania się w ogóle (art. 58) na większą całość, jaką jest uniwersalna wolność

człowieka w zakresie różnego rodzaju dobrowolnych zrzeszeń, wyrażających potrzebę samorealizacji oraz ochrony interesów. Zapewnienie ochrony tak rozumianej uniwersalnej wolności jest obowiązkiem Rzeczypospolitej, a zarazem jej fundamentalną zasadą ustrojową wyrażoną w art. 12 konstytucji” (wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98; zob. także wyroki TK z: 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99; 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01 oraz 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Sąd konstytucyjny podkreślał przy tym, że „problematyka działalności związków zawodowych w systemie gospodarki rynkowej, ma charakter szczególnie istotny. Znajduje się ona bowiem na styku, z jednej strony – naturalnych dążeń podmiotów działających na rynku (pracodawców) do maksymalizowania zysków (przy jednoczesnej minimalizacji kosztów, w tym kosztów pracy), z drugiej zaś strony – istniejącej w demokratycznym państwie prawnym potrzeby ochrony pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy. Dlatego też określenie statusu związków zawodowych jako organizacji służących ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych, winno być dokonane ze szczególną ostrożnością i rozważą. Nadmierne ograniczenie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzić może do naruszenia praw pracowniczych (w tym też godności człowieka)” (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Jak wyjaśnia dalej Trybunał, wolności związkowe, zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji, stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej.

5. Ustawodawca zaprojektował szereg mechanizmów prawnych pełniących funkcję gwarancyjną, które odnoszą się do relacji między pracodawcą a pracownikiem. Należą do nich regulacje związane z funkcjonowaniem związków zawodowych i przyznanych im przez ustawodawcę instrumentów kontroli pracodawcy. Jednym z takich instrumentów jest społeczna inspekcja pracy.

Początki społecznej inspekcji pracy sięgają lat 50. XX wieku. Jak zauważa się w literaturze, w czasie obowiązywania ustawy o społecznej inspekcji pracy nie zaszły w niej fundamentalne zmiany, a w szczególności nie została uwzględniona ewolucja społeczno-gospodarcza państwa (por. P. Pettke, *Spółeczna inspekcja pracy – instytucja minionego czasu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 8, s. 8-13).

Zgodnie z cytowanym już art. 1 u.s.i.p. społeczna inspekcja pracy jest służbą pełnioną przez pracowników w celu zapewnienia przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz dla ochrony uprawnień pracowniczych. Nieobjęty zakresem zaskarżenia art. 2 u.s.i.p. stanowi, że: „Społeczna inspekcja pracy reprezentuje interesy wszystkich pracowników w zakładach pracy i jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe”. Należy odnotować, że ustawa o społecznej inspekcji pracy dla określenia podmiotu zatrudniającego używa pojęcia „zakład pracy”, zamiast stosowanego obecnie w innych aktach prawnych określenia „pracodawca”.

Jak zauważa się w doktrynie prawa pracy: „tylko tam gdzie działają związkowe struktury zakładowe, jest wybierany społeczny inspektor pracy. Konsekwentnie należy więc stwierdzić, że u tych pracodawców, u których nie działa zakładowa organizacja związkowa, pracownicy są pozbawieni zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej (poprzez społeczną inspekcję pracy) reprezentacji i obrony swoich praw i interesów, także w obszarze ochrony zdrowia i życia” (T. Wyka [w:] *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 478).

III. Analiza formalnoprawna

1. Skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie wniosku możliwe jest jedynie wówczas, gdy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu. Uznanie podmiotu za posiadający legitymację do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm jest uzależnione od spełnienia przesłanek: podmiotowej i przedmiotowej.

Aby uznać, że przesłanka podmiotowa została spełniona, wnioskodawca musi być jeden z podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że Konfederacja Lewiatan działa na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2029) oraz na podstawie Statutu Konfederacji Lewiatan (w aktach sprawy; dalej: Statut), którego art. 2 ust. 1 przewiduje, że Lewiatan działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą. Zgodnie z art. 7 Statutu do członków Konfederacji Lewiatan mogą należeć związki pracodawców, federacje związków pracodawców i inne zrzeszenia organizacji działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oraz

pracodawcy posiadający szczególną pozycję gospodarczą i znaczenie w stosunkach pracy. Wreszcie, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt e Statutu, do organów Konfederacji należy Prezydent. Należy więc stwierdzić, że wnioskodawca spełnił przesłankę podmiotową, gdyż stanowi on ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

W przypadku podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (posiadających legitymację ograniczoną) równie istotne jest spełnienie przesłanki przedmiotowej. Kwestionowane przez wnioskodawców przepisy muszą dotyczyć spraw objętych ich zakresem działania. Tego rodzaju ograniczenie przedmiotowe wynika wprost z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „Pojęcie «spraw objętych zakresem działania» organizacji pracodawców w rozumieniu konstytucyjnym dotyczy wyłącznie spraw wynikających z aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami. Trybunał stwierdza, że Konstytucja przyznaje legitymację wnioskową dla ochrony takich interesów organizacji pracodawców, które są związane z zatrudnianiem pracowników, nie może natomiast służyć ochronie innych rodzajów interesów gospodarczych związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorców zrzeszonych w organizacjach pracodawców” (zob. postanowienie TK z 24 czerwca 2014 r., sygn. akt Tw 2/14 i cytowane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest szereg przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy oraz przepis kodeksu pracy. Przepisy te stanowią normatywne ramy funkcjonowania społecznej inspekcji pracy, które bezpośrednio kształtują relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami. Przyznają pracownikom określone instrumenty kontrolne, służące ochronie ich uprawnień pracowniczych, a korelatem tych instrumentów są określone w ustawie obowiązki pracodawców.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, co przesądza o spełnieniu przesłanki podmiotowej.

W tej sytuacji legitymacja wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości.

2. W świetle *petitum* wniosku, kwestionowana jest zgodność:

– art. 3 u.s.i.p. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji;

– art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p., w zakresie, w jakim rozszerza cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, a także art. 4, art. 8 i art. 11 u.s.i.p. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu: zasadą prawidłowej legislacji i prawem do prywatności, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 47 Konstytucji;

– art. 5 u.s.i.p. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji i prawem do prywatności oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji;

– art. 6 i art. 7 u.s.i.p. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu: zasadą prawidłowej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawem do sądu, a także art. 77 ust. 2 oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji;

– art. 11 i art. 12 u.s.i.p. z art. 20 Konstytucji;

– art. 13 u.s.i.p. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 14 i art. 15 u.s.i.p. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

3. W odniesieniu do wskazanych jako podstawa kontroli art. 20 i art. 22 Konstytucji, należy zauważyć, że oba te wzorce wspólnie stanowią źródło zasady wolności działalności gospodarczej, co oznacza, że powinny być one ujęte równolegle, a nie związkowo. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „[W]olność działalności gospodarczej ma w świetle Konstytucji dwojaki charakter – jest jednocześnie zasadą ustrojową i podstawą formułowania praw podmiotowych wynikających z tej wolności, których ograniczenie podlega ocenie z perspektywy wymogów konstytucyjnych” (wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14).

Ponadto, biorąc pod uwagę ustalenia Trybunału Konstytucyjnego co do związków między art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. pkt V.2 niniejszego stanowiska), wydaje się, że przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet*

należałoby uznać, iż w wypadku, kiedy ograniczenia wolności działalności gospodarczej są kwestionowane także pod względem dochowania zasady proporcjonalności – a tak jest na gruncie niniejszej sprawy – wzorcem związkowym do art. 20 i art. 22 Konstytucji powinien być art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Wniosek Prezydenta Konfederacji Lewiatan wymaga oceny z perspektywy spełnienia wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., zgodnie z którym wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[U]zasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06).

Uzasadnienie musi więc 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 TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13).

Powyższe wymaganie proceduralne wynika z przyjęcia zasady domniemania konstytucyjności prawa: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej

praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Należy też pamiętać, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Oznacza to m.in., że w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym należy powoływać argumenty odnoszące się do hierarchicznej zgodności prawa. Argumenty pozaprawne – społeczne, ekonomiczne i inne – mogą w pewnych sytuacjach okazać się relewantne, ale jedynie pod warunkiem, że wykazany zostanie ich wpływ na sferę prawną. Natomiast zagadnienia społeczno-politycznej celowości kwestionowanej regulacji pozostają poza kognicją Trybunału.

To wnioskodawcę obarcza ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli. Obowiązek ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przeгляд Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17). Powyższej roli nie może przejmować na siebie sąd konstytucyjny, gdyż nie orzeka *sua sponte*, lecz musi respektować zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK z 1997 r.). Nie jest to też zadanie uczestników postępowania przed Trybunałem, przedstawiających stanowisko w sprawie. 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 TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji adekwatnej do zgłaszanych wątpliwości.

Wskazane przez wnioskodawcę przepisy, które pragnie on poddać kontroli, są rozbudowane i odnoszą się do szerokiego spektrum zagadnień. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w kilku wypadkach wnioskodawca nie dopełnił obciążającego go obowiązku sformułowania i uzasadnienia zarzutu.

W szczególności warto zwrócić uwagę, że wnioskodawca kompleksowo uzasadnia jeden z zarzutów (dotyczący liczby społecznych inspektorów pracy w zakładzie pracy), natomiast argumentacja dotycząca innych zarzutów stanowi refleks tego uzasadnienia.

5. W *petitum* zamieszczono zarzut niezgodności niemal wszystkich (poza art. 12 u.s.i.p.) zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji, jednak sposób ujęcia tych zarzutów wskazuje, że w większości przypadków przepis ten nie występuje jako samodzielna podstawa kontroli konstytucyjności.

Najczęściej powoływanym we wniosku, jako punkt odniesienia dla oceny zgodności ustawy o społecznej inspekcji pracy, elementem normatywnej treści art. 2 Konstytucji jest zasada poprawnej legislacji. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, aby wykazać naruszenie tej zasady, wnioskodawca musi przeprowadzić test poprawnej legislacji. Wymaga on kolejno udowodnienia, iż „prawodawca uchybił: 1) wymogowi precyzyjności, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej oraz 2) wymogowi komunikatywności, który oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego przy respektowaniu zasad techniki prawodawczej. Wnioskodawca ponadto powinien wykazać, że wątpliwości interpretacyjnych nie sposób usunąć przez zastosowanie reguł wykładni” (postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14).

In casu, najpełniej ustawowe wymogi uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, spełnia argumentacja przedstawiona w odniesieniu do niezgodności art. 3 u.s.i.p. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji w aspekcie wymogu określoności prawa. Wnioskodawca odnosi się w niej do braku precyzji sformułowań użytych w ustawie i jej wpływu na określoność przepisów prawa, co umożliwia dokonanie merytorycznej analizy i ustosunkowanie się do konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania.

W kolejnych punktach wniosku argumenty dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji odwołują się do odczuć wnioskodawcy niepopartych ustaleniami doktryny, orzecznictwem czy też przykładami z praktyki stosowania zaskarżonych przepisów.

Wnioskodawca zarzuca np., że zaskarżone przepisy „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”. Przeczy temu jednak lektura zaskarżonych przepisów. Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 5 ust. 3 u.s.i.p. jednoznacznie wskazuje, iż społeczny inspektor pracy „powinien posiadać niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania społecznej inspekcji pracy” oraz legitymować się odpowiednim stażem pracy, co nakazuje kwestionować przytoczone wyżej konkluzje wnioskodawcy. Poparciem tezy, że przepisy dotyczące kompetencji społecznego inspektora pracy są „mało precyzyjne”, w mniemaniu wnioskodawcy ma być również fakt, że pracodawca nie może zakwestionować wyborów członków społecznej inspekcji pracy dokonanych przez związki zawodowe (zob. np. wniosek, s. 22-23), co trudno uznać za konkluzję spełniającą wymogi prawniczego wnioskowania.

Wnioskodawca niejednokrotnie stwierdza również, że określone przepisy „naruszają zasadę poprawnej legislacji”, ale nie wskazuje, jaki aspekt tej zasady ma na myśli ani na czym miałyby polegać naruszenie. Można stąd wnioskować, że stwierdzenie naruszenia art. 2 Konstytucji ma w tym wypadku wzmocnić zarzuty dotyczące naruszenia innych norm, np. wolności działalności gospodarczej (zob. np. wniosek, s. 18-19), czego jednak nie można uznać za właściwy sposób argumentowania.

Powołując się na naruszenie prawa do prywatności i prawa do sądu, wnioskodawca nie dekoduje z art. 2 Konstytucji treści normatywnych, które wykraczałyby poza te zawarte w art. 47 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (które również są powołane jako wzorce kontroli), a przede wszystkim nie zamieszcza w uzasadnieniu odrębnej argumentacji dotyczącej naruszenia art. 2 Konstytucji w tym zakresie.

Powyższe sposoby uwzględnienia art. 2 Konstytucji w ramach rozwinięcia wątpliwości wyrażonych w *petitum* wniosku nie czynią zadość ustawowemu obowiązkowi uzasadnienia zarzutu. Należy więc uznać, że w odniesieniu do badania zgodności z art. 2 Konstytucji, postępowanie, w zakresie wykraczającym poza kontrolę art. 3 u.s.i.p. pod względem zgodności z zasadą określoności prawa, 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.

6. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p., w zakresie, w jakim rozszerza cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, a także art. 4, art. 8 i art. 11 u.s.i.p. ze wskazanymi wzorcami kontroli (z art. 2 Konstytucji, a w szczególności wywodzonymi z tego przepisu: zasadą prawidłowej legislacji i prawem do prywatności, art. 20 w związku z art. 22 oraz art. 47 Konstytucji), należy zauważyć, że wnioskodawca jako przedmiot kontroli powołuje wiele złożonych jednostek redakcyjnych, które są źródłem wielu norm. Normy te mają różnych adresatów, wyrażają szeroką gamę obowiązków oraz kreują zróżnicowane uprawnienia po stronie wielu podmiotów. Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu odnosi się jedynie do niektórych jednostek redakcyjnych w przywołanych przepisach i rekonstruowanych z nich norm. W ocenie Sejmu, postępowanie w zakresie kontroli norm, do których wnioskodawca nie odniósł się w uzasadnieniu, powinno podlegać **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dotyczy to: art. 4 pkt 2-8, art. 8 ust. 3 oraz art. 11 ust. 4 u.s.i.p.

Co więcej, w wypadku zarzutu naruszenia art. 47 Konstytucji wnioskodawca w swojej argumentacji odnosi się jedynie do niezgodności przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie danych osobowych, u.o.d.o.). Jak zauważa wnioskodawca: „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”.

Należy w tym miejscu zauważyć, że kontrola zgodności przepisu aktu normatywnego (tu: ustawy o społecznej inspekcji pracy) z przepisem aktu normatywnego posiadającego tę samą rangę w hierarchii źródeł prawa (czyli tzw. kontrola pozioma prawa), nie mieści się w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

W związku z powyższym, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 we wskazanym powyżej zakresie, art. 4, art. 8 oraz art. 11 u.s.i.p. z art. 47 Konstytucji również powinno podlegać **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.

7. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 5 u.s.i.p. z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, wnioskodawca ogranicza się do stwierdzenia, że: „Niskie standardy w zakresie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy przekłada[ją] się na niską efektywność SIP [...]. Między innymi z tego powodu rezultaty działania SIP w żaden sposób nie mogą uzasadniać znaczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawców”. Nie sposób stwierdzić, na jakich przesłankach wnioskodawca opiera swoją tezę o niskich standardach w zakresie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy. Nie uzasadnia on również, z czego wynika jego przekonanie o niskiej efektywności społecznej inspekcji pracy. Nie podaje ponadto żadnych argumentów pozwalających stwierdzić, że te dwa zjawiska są ze sobą powiązane. Oznacza to, że wypadku uzasadnienia tego zarzutu wnioskodawca co prawda postawił tezę, ale jej nie udowodnił.

Rozwinięcie tych wątpliwości w *petitum* wniosku nie czyni zadość ustawowemu obowiązkowi uzasadnienia zarzutu. Należy więc uznać, że w odniesieniu do badania zgodności art. 5 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 Konstytucji postępowanie 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.

8. Kolejne zagadnienie, które należy rozważyć na etapie kontroli formalnej, dotyczy argumentacji wnioskodawcy związanej z zarzutem niezgodności art. 6 i art. 7 u.s.i.p. z art. 77 ust. 2 oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. Należy zauważyć, że całość zarzutów formułowanych przez wnioskodawcę odnosi się do treści normatywnych niezawartych w art. 6 i art. 7 u.s.i.p. Przepisy te regulują odpowiednio procedurę powoływania i odwoływania społecznych inspektorów pracy. Wnioskodawca zarzuca, że „brak możliwości kontroli procedury wyboru i odwołania

członków SIP przez pracodawcę, choćby na drodze sądowej, narusza zarówno wolność działalności gospodarczej, jak i prawo do sądu pracodawców”.

Trzeba jednak odnotować, że ograniczenie wpływu pracodawców na działania organizacji związkowych nie następuje na podstawie norm wynikających z art. 6 i art. 7 u.s.i.p., ale raczej jest konsekwencją ukształtowania systemu prawa pracy oraz obowiązujących podstaw prawnych funkcjonowania związków zawodowych.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1881): „Związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji”. Jak zauważa się w doktrynie: „Sprzeczne z prawem są [...] działania o charakterze nadzorczym lub kontrolnym wobec związków zawodowych ze strony pracodawcy bądź organizacji pracodawców. Mam na myśli ingerencję w ustawowo zadekretowane na rzecz związków pracowniczych kompetencje, i to zarówno te mające wymiar zbiorowy, jak i indywidualny” (K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, LEX/el. 2010, nr 90747, komentarz do art. 1, teza 3.7). Należy więc uznać, że to przepisy ustawy o związkach zawodowych ograniczają uprawnienia pracodawcy, a nie kwestionowane przez wnioskodawcę art. 6 i art. 7 u.s.i.p. Przepisy te nie są jednak przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Oznacza to, że wnioskodawca nie skoordynował przywołanej argumentacji z przedmiotem zaskarżenia określonym we wniosku.

Prowadzi to do wniosku, że w odniesieniu do badania zgodności art. 6 i art. 7 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji postępowanie 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.

9. Formułując argumentację popierającą tezę, że art. 12 u.s.i.p. jest niezgodny z art. 20 Konstytucji, wnioskodawca ogranicza się do następującego twierdzenia: „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”. Nie zostały jednak wskazane przez

wnioskodawcę żadne argumenty, które pozwalałyby stwierdzić powołaną przez niego zależność między wskazanymi przepisami.

Wobec powyższego także w odniesieniu do badania zgodności art. 12 u.s.i.p. z art. 20 Konstytucji postępowanie 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.

10. W odniesieniu do uzasadnienia niezgodności art. 13 u.s.i.p. z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji należy stwierdzić, że wszystkie wątpliwości przedstawione przez wnioskodawcę odnoszą się w istocie do treści normatywnej art. 3 u.s.i.p. O ile więc podnoszone zarzuty szczegółowe nie są relewantne i nie mogą zostać rozpoznane przy badaniu art. 13 u.s.i.p., zostaną one uwzględnione w analizie art. 3 u.s.i.p.

Jak zauważa wnioskodawca: „Niejasne przepisy dot. struktury SIP sprawiają, iż w poszczególnych zakładach pracy może «funkcjonować» nawet kilkuset społecznych inspektorów pracy [...]. 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”. Z tak ujętych argumentów należy wnioskować, że wnioskodawca nie kwestionuje ochrony społecznych inspektorów pracy, ale skalę ich powoływania. To zaś oznacza, że wnioskodawca nie skoordynował argumentacji z przedmiotem zaskarżenia.

Gdy natomiast chodzi o zarzut niezgodności art. 13 u.s.i.p. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że wnioskodawca, uzasadniając zarzut naruszenia zasady równego traktowania, nie spełnił wymogów prawidłowego przeprowadzenia testu równości.

Trzeba wskazać, iż istotą konstytucyjnej zasady równości jest „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak

gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07).

Wnioskodawca argumentuje, że koszty i inne obciążenia pracodawców różnią się w zależności od tego, jak wielu inspektorów pracy zostało wybranych przez związki zawodowe działające w zakładzie, przesądza o nierównym traktowaniu tych pracodawców. Odniesienie tego zarzutu do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości jest jednak wątpliwe. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wnioskodawca naruszenie zasady równego traktowania wiąże ze stosowaniem art. 3 u.s.i.p. (poprzez brak określenia liczby społecznych inspektorów pracy w zakładzie), co nie może się automatycznie równać z naruszeniem tej zasady przez art. 13 u.s.i.p. (w związku z obciążeniem pracodawcy kosztami funkcjonowania inspekcji). Po drugie, wskazanie przez wnioskodawcę na odmienność praktyki stosowania zaskarżonej regulacji – skutkującą wyborem różnej liczby inspektorów u różnych pracodawców – nie jest wystarczające dla uznania dopuszczalności kontroli jej zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż trudno przyjąć, że już sama lakoniczność przepisu prawa godzi w konstytucyjną zasadę równości, przesądzając o jego wadliwej – z punktu widzenia ustawy zasadniczej – konstrukcji.

Co więcej, tego typu argumentacja, nawet jeśli wskazywałaby na wadliwość stosowania przepisów, nie może być uwzględniona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trzeba bowiem pamiętać, że jest on „sądem prawa”, co oznacza, iż przedmiotem jego kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że postępowanie w zakresie kontroli art. 13 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **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.

11. Należy wreszcie zauważyć, że w przypadku zarzutów sformułowanych wobec art. 14 i art. 15 u.s.i.p., argumenty, które wnioskodawca zawarł w uzasadnieniu, faktycznie niemal w całości dotyczą art. 3 u.s.i.p. Artykuł 14 i art. 15 u.s.i.p. odnoszą się do kosztów działania społecznej inspekcji pracy, jakie ponosi pracodawca, i innych obciążeń z tą działalnością związanych. Jak zauważa się

w doktrynie: „[K]oszty, jakie powinien ponosić pracodawca w związku z działalnością społecznej inspekcji pracy, należy oceniać w pewnej analogii do tych, jakie się wiążą z istnieniem zakładowej organizacji związkowej. Są to więc przede wszystkim koszty wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy zawodowej przez społecznego inspektora pracy, np. w związku uczestnictwem w szkoleniu, oraz koszty ustanowionych na podstawie art. 15 ustawy [o społecznej inspekcji pracy – uwaga własna] ryczałtów. Uzasadnione bez wątplenia są koszty materiałów biurowych, telefonów, koszty związane z udostępnieniem miejsca do pracy” (P. Pettke, *Spółeczna inspekcja pracy...*, s. 12).

Wnioskodawca wspomina co prawda o braku precyzji zaskarżonych przepisów oraz niejasności użytych w nich pojęć, jednak nie stwierdza, na czym miałyby polegać ten brak precyzji (poza powołaniem jednej rozbieżnej interpretacji w doktrynie prawa pracy) ani które użyte przez ustawodawcę pojęcia są niejasne. Tym samym, po raz kolejny, formułując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, wnioskodawca nie przeprowadził testu poprawnej legislacji, nie wykazał, że wątpliwości interpretacyjnych nie sposób usunąć przez zastosowanie reguł wykładni, i nie wykazał, aby podczas stosowania zaskarżonych przepisów – a nie jedynie w doktrynie prawa – powstała rozbieżność interpretacyjna. W odniesieniu do zarzutów naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wnioskodawca zauważa: „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. 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 ochroną coraz to nowych pracowników”. Wynika z tego, że wnioskodawca nie formułuje zarzutów wobec samego ponoszenia kosztów, a raczej niepewności co skali tych kosztów, która jest zdeterminowana przez normy wynikające z art. 3 u.s.i.p.

W odniesieniu do naruszenia wolności działalności gospodarczej „skutki ekonomiczne dla pracodawców”, które miałyby przesądzać o tym naruszeniu, wnioskodawca wiąże z brakiem związania liczby powoływanych społecznych

inspektorów pracy z wielkością zakładu pracy, co jest istotą zarzutu dotyczącego niezgodności art. 3 u.s.i.p. z art. 2 oraz art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji (określonego w punkcie 1 wniosku). Sam wnioskodawca przyznaje, że: „Obowiązek zapewnienia SIP warunków niezbędnych do realizacji jej zadań może być uzasadniony «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”.

Wobec powyższego trzeba uznać, że wnioskodawca nie dopełnił ustawowego obowiązku uzasadnienia zarzutu. Należy więc uznać, że w odniesieniu do badania zgodności art. 14 i art. 15 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 Konstytucji postępowanie 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.

12. Podsumowując, kontroli w niniejszej sprawie będzie podlegać zgodność:

- art. 3 u.s.i.p. z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;
- art. 3 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p., w zakresie, w jakim wymienia wśród celów społecznej inspekcji pracy ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, z art. 20 i art. 22 Konstytucji;
- art. 4 pkt 1, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1-3 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Zarzuty wnioskodawcy

1. Formułując zarzuty odnośnie do art. 3 u.s.i.p., wnioskodawca stwierdza, że jest on niejasny i nieprecyzyjny. W jego ocenie, „żaden przepis nie rozstrzyga jak należy rozumieć dla potrzeb Ustawy o SIP takie sformułowania jak oddział, wydział, komórka organizacyjna oddziału lub wydziału. [...] W rezultacie to organizacje związkowe decydują o konkretnej strukturze i wielkości społecznej inspekcji pracy «dostosowując» ją do struktury zakładu pracy”.

Skutkiem takiego ukształtowania podstaw normatywnych powoływania społecznej inspekcji pracy jest, według wnioskodawcy, brak możliwości oceny przez pracodawców, „czy w ich zakładzie pracy występują jednostki organizacyjne uzasadniające wybór oddziałowych, wydziałowych lub grupowych społecznych inspektorów pracy”.

Wnioskodawca zwraca również uwagę, że wobec braku precyzyjnie sformułowanych przepisów, ustawa pozostawia organizacjom związkowym nadmierną swobodę. W ocenie wnioskodawcy „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”. Obecnie organizacje związkowe mogą „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 [...]”. Zdaniem wnioskodawcy takie ukształtowanie przepisów narusza zasadę prawidłowej legislacji i stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej.

2. W odniesieniu do art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p. wnioskodawca przedstawia zasadnicze wątpliwości, jakie jego zdaniem budzi przyznanie społecznym inspektorom pracy „generalnej kompetencji w zakresie kontroli przestrzegania prawa pracy”. Wskazuje on, że brak odpowiedniego przygotowania osób pełniących te funkcje nie pozwala na sprawowanie nadzoru w tym zakresie. Jak wywodzi wnioskodawca: „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” (wniosek, s. 17-18).

3. W ocenie wnioskodawcy art. 4 pkt 1, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.s.i.p. wyposażają społecznych inspektorów pracy w „bardzo daleko idące uprawnienia, znacznie wykraczające poza cel działania społecznej inspekcji pracy”. Jak zauważono we wniosku: „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. [...] 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” (wniosek, s. 18).

Wnioskodawca zwraca uwagę, że przyznanie przez ustawodawcę społecznym inspektorom pracy uprawnienia do wydawania zaleceń, które „w przypadku niewniesienia zastrzeżeń, stanowią akty władcze, które wiążą pracodawców”, jak również nałożenie na pracodawców obowiązku powadzenia zakładowych ksiąg uwag i zaleceń, stanowi nieuzasadnioną interesem publicznym ingerencję w wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawców. W ocenie wnioskodawcy „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 wydania zaleceń nie prowadzących do osiągnięcia celu ustawy”. Wnioskodawca wskazuje również, że określona w art. 11 ust. 3 u.s.i.p. procedura wniesienia przez pracodawcę sprzeciwu od zalecenia społecznego inspektora pracy do właściwego inspektora pracy

Państwowej Inspekcji Pracy prowadzi do „niepotrzebnego obciążenia organu państwowego dodatkową pracą oraz kosztami z tym związanymi”.

V. Wzorce kontroli

1. Zasada określoności prawa

W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słuszenie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; zob. też np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Analiza treści wyprowadzanych przez wnioskodawcę z art. 2 Konstytucji pozwala przyjąć, że z regulacji tej dekoduje on zasadę określoności przepisów prawa, zwaną też zasadą określoności regulacji prawnych (zob. np. wyroki TK z: 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; postanowienie TK z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 24/05; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 2, s. 23; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 48 i n.). Wymaga ona, aby „przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05; zob. też wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt

K 7/99; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 49). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00): „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych 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 wyegzekwowanie” (zob. też wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 48).

W wyroku z 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”.

Podsumowania swojego dorobku orzeczniczego w omawianym zakresie Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 14 lipca 2010 r. (sygn. akt Kp 9/09), wyróżniając „trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji”. I tak: „Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien 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 powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie

zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

2. Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia

Zgodnie z art. 20 Konstytucji: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast w myśl art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Ten drugi przepis formułuje dwojakiego rodzaju warunki wprowadzania ograniczeń wolności działalności gospodarczej – w płaszczyźnie materialnej wymaga, by ograniczenia takie znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, zaś w płaszczyźnie formalnej nakazuje, aby ograniczenia te były wprowadzane „tylko w drodze ustawy”.

W odniesieniu do wolności gospodarczej należy zauważyć, że jest ona konstytucyjną zasadą ustrojową, należącą do fundamentów ustrojowych państwa (zob. wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02). Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że możliwe jest konstruowanie – na podstawie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej – prawa podmiotowego „przysługującemu każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą” (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/01; w judykaturze sądu konstytucyjnego zdaje się przy tym przeważać pogląd, że podstawą owego prawa podmiotowego winny być ujmowane łącznie art. 20 i art. 22 Konstytucji – zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03; 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08 wraz z przywołanym tam piśmiennictwem; odmiennie natomiast w wyroku TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03, w którym Trybunał wyraził pogląd, że „art. 20 nie może stanowić wzorca kontroli w przypadku skarg konstytucyjnych, gdyż przepis ten wyraża podstawowe zasady ustroju gospodarczego RP, a nie prawo podmiotowe”).

Odnosnie do wzajemnej relacji art. 20 i art. 22 Konstytucji Trybunał stwierdził, iż art. 22 Konstytucji „stanowi [...] konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20” (wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00). Jednocześnie zdaniem sądu konstytucyjnego „treść normatywną art. 22 Konstytucji należy odczytywać

w kontekście art. 20 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej” (zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09).

Ustrojodawca nie zdefiniował wolności gospodarczej, o której mowa w Konstytucji. Z jej art. 20 i art. 22 „wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

Z kolei w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 24/02) sąd konstytucyjny wskazał, że „wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności, działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji. Patrząc z praktycznego punktu widzenia, w ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się przede wszystkim podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.), ale są także i sytuacje, w których działalność gospodarcza polega przede wszystkim na dokonywaniu w sposób «zawodowy» określonych czynności prawnych (np. prowadzenie przedsiębiorstwa zajmującego się sprzedażą komisową lub działalnością agencyjną)” – por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 126. Podobny pogląd wyraził Trybunał w – wydanym w pełnym składzie – wyroku z 20 czerwca 2002 r. (sygn. akt K 33/01): „Jeśli chodzi o art. 20 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę wolności gospodarczej, to zapewnia ona – ogólnie rzecz ujmując – możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, a także wyboru prawno-organizacyjnej formy takiej działalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

zasadnicze znaczenie przywiązywano do tej pory do wymiaru podmiotowego zasady wolności gospodarczej, co dotyczy przede wszystkim problemu zróżnicowania możliwości podejmowania działalności w pewnym zakresie od formy własności. Zasada wolności gospodarczej ma podstawowe znaczenie dla oceny ustawowych ograniczeń w jej prowadzeniu polegających na wymogu uzyskania zezwoleń lub koncesji dla jej podjęcia w określonej dziedzinie gospodarki”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wypowiadał się o relacji między klauzulami ograniczającymi zawartymi w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji („Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”).

W wyroku TK z 8 lipca 2008 r. (sygn. akt K 46/07) stwierdzono, że: „Każdy wypadek [...] 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”.

Podsumowując swoje poglądy w omawianym zakresie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a ponieważ wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji [...]. Nie oznacza to jednak zupełnego wyłączenia stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji przy ocenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej [...]. Art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje bowiem adekwatnym wzorcem kontroli w zakresie, w jakim statuuje zasadę proporcjonalności [...]. Konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej przechodzi test proporcjonalności, jeśli: 1) zastosowane środki prowadzą i służą do zamierzonych celów, 2) są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) skutki ograniczeń są proporcjonalne (adekwatne) do

ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika bowiem wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności” (wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14).

Jeżeli chodzi o zakres swobody przyznanej ustawodawcy w ograniczaniu wolności gospodarczej, Trybunał zauważył, że: „Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno 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. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97).

VI. Analiza zgodności

1. Analiza zgodności art. 3 u.s.i.p. z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji

Ustalenie, czy doszło do naruszenia zasady określoności przepisów prawa, jest możliwe dzięki analizie opisanych wyżej kryteriów poprawności, precyzji i jasności przepisów (zob. pkt V.1 niniejszego stanowiska).

Przepis art. 3 u.s.i.p. jest skonstruowany poprawnie z językowego i logicznego punktu widzenia. Spełniony został również wymóg jasności, a rekonstrukcja norm, pozwalająca na ustalenie adresatów norm także ich obowiązków i uprawnień, nie budzi zasadniczych wątpliwości. Zastrzeżenia wnioskodawcy nasuwa natomiast spełnienie wymogu precyzji przepisów.

Zaskarżony art. 3 ust. 1 u.s.i.p. ustanawia strukturę społecznej inspekcji pracy. Tworzą ją: zakładowy społeczny inspektor pracy dla całego zakładu, oddziałowi (wydziałowi) społeczni inspektorzy pracy – dla poszczególnych oddziałów (wydziałów), grupowi społeczni inspektorzy pracy – dla poszczególnych komórek organizacyjnych zakładu pracy. Wnioskodawca wysuwa zarzuty co do braku precyzji sformułowań: „oddział, wydział, komórka organizacyjna oddziału lub wydziału”.

Ustawa o społecznej inspekcji pracy nie wprowadza legalnych definicji przytoczonych terminów. *Prima facie* można by rozważać posłużenie się definicją „oddziału”, która znajduje się w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.; dalej: u.s.d.g.). Zgodnie z art. 5 pkt 4 tej ustawy oddział stanowi „wyodrębnioną i samodzielną organizacyjnie część działalności gospodarczej, wykonywaną przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania działalności”. Należy jednak zauważyć, że o ile u.s.d.g. posługuje się dla zdefiniowania oddziału kryterium terytorialnym, to u.s.i.p., poprzez wskazanie możliwości powołania społecznych inspektorów pracy na różnych szczeblach organizacyjnych zakładu pracy, nawiązuje do organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa. Co za tym idzie, nie sposób zakładać, że definicję przyjętą w u.s.d.g. można zastosować do regulacji u.s.i.p.

Również w języku naturalnym omawiane sformułowania uchodzą za niejednoznaczne. Zgodnie ze słownikową definicją „oddział” to „grupa ludzi będąca częścią składową jakiejś formacji, zwykle jednostki wojskowej” lub „część jakiejś instytucji, „wydział” to „wyodrębniona jednostka mająca określony zasięg działania w obrębie całości przedsiębiorstwa, instytucji”, komórka zaś to „najniższa jednostka organizacyjna w organizacjach społecznych, politycznych, itp.” (zob. *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2009).

Należy jednak podkreślić, że brak precyzji przepisów może być podstawą stwierdzenia ich niezgodności z zasadą określoności prawa tylko w wypadku, jeśli ewentualnych wątpliwości nie da się usunąć za pomocą przyjętych metod wykładni i analizy kontekstu normatywnego. Co więcej, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

Mając powyższe na względzie, warto odnieść się do specyfiki materii regulowanej zaskarżonymi przepisami. Celem społecznej inspekcji pracy jest ochrona praw pracowników, realizowana w realiach społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej. Należy przy tym uwzględnić, że

organizacja przedsiębiorstw w Polsce jest zróżnicowana. Przedsiębiorcy dysponują swobodą w kształtowaniu i optymalizacji struktury przedsiębiorstwa w zależności od rodzaju prowadzonej działalności i przyjętej koncepcji jej prowadzenia. Można więc uznać, że podnoszony przez wnioskodawcę „brak legalnych pojęć: «oddział», «wydział», czy «komórka organizacyjna oddziału lub wydziału»” ma na celu umożliwienie pracodawcom korzystania z ich praw związanych z organizacją swojej działalności.

Dokonując wykładni, należy przede wszystkim zauważyć, że art. 3 u.s.i.p. dopuszcza utworzenie społecznej inspekcji pracy na trzech szczeblach organizacyjnych: centralnym, w oddziałach (wydziałach) oraz ich komórkach organizacyjnych. Mimo potencjalnych różnic w nazewnictwie, w ocenie Sejmu oznacza to możliwość powołania społecznych inspektorów pracy jedynie na trzech poziomach. Biorąc pod uwagę, że to przedsiębiorca określa strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa, art. 3 ust. 2 u.s.i.p. należy interpretować przez pryzmat związania związków zawodowych przy kształtowaniu społecznej inspekcji pracy potrzebami wynikającymi z tej struktury.

W świetle przedstawionych okoliczności należy stwierdzić, że art. 3 u.s.i.p. **jest zgodny** z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Analiza zgodności art. 3 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

2.1. Na wstępie należy podzielić pogląd wnioskodawcy, że istnienie społecznej inspekcji pracy i ponoszenie przez pracodawcę ciężarów związanych z jej funkcjonowaniem stanowi ingerencję w prawa i wolności pracodawców, a w szczególności w powołaną jako wzorzec kontroli konstytucyjności wolność działalności gospodarczej. Wiąże się to m.in. z obciążeniami i kosztami, jakie ponosi pracodawca w związku z funkcjonowaniem inspekcji, oraz ograniczeniem swobody przedsiębiorcy w zakresie kształtowania polityki kadrowej wynikającym z objęcia inspektorów szczególną ochroną stosunku pracy.

Stwierdzenie, że kwestionowane przepisy ingerują w wolność działalności gospodarczej, nie przesądza o ich niekonstytucyjności. Konieczne jest zatem zbadanie, czy nadanie społecznej inspekcji pracy kształtu nawiązującego do

struktury przedsiębiorstwa stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawców.

2.2. Jak zauważono w pkt V.2 niniejszego stanowiska, badanie zgodności aktu normatywnego z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uwzględnienia wymogów testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń wolności i praw. Oznacza to, że konieczne jest określenie ważnego interesu publicznego, ze względu na który następuje ograniczenie wolności działalności gospodarczej, oraz ocena proporcjonalności tego ograniczenia, na którą składa się badanie przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*.

Ważnym interesem publicznym jest w tym przypadku ochrona pracy, rozumiana jako tworzenie mechanizmów gwarancyjnych w relacjach między pracodawcą a pracownikiem (zob. pkt II.4 niniejszego stanowiska).

2.3. Wymóg przydatności nakazuje ustalić, czy badany środek może doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu (test racjonalności instrumentalnej). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne)” (wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08). Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „[Z] perspektywy konstytucyjnej, test racjonalności instrumentalnej wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelewantna z perspektywy jej realizacji” (wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12 i cytowane tam orzecznictwo).

Celem zaskarżonych przepisów jest niwelowanie asymetrii między prawodawcami i pracownikami. Ma temu służyć wyposażenie pracowników i organizacji pracowniczych w uprawnienia, które pozwolą im wpływać na przestrzeganie przez pracodawców przepisów prawa pracy, w tym w szczególności na zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Struktura społecznej inspekcji pracy uregulowana w zaskarżonych przepisach ma służyć optymalnej realizacji tych celów. Zgodnie z przywołanymi wyżej poglądami Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca ma w tym zakresie szeroki zakres swobody regulacyjnej, co oznacza możliwość wyboru metod

i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może również uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Trybunał wiąże ochronę pracy również z zagwarantowaniem niezbędnego minimum uprawnień związkowi zawodowemu (zob. pkt II.4 niniejszego stanowiska).

Jak zauważa się w doktrynie prawa pracy, zbiorowe prawo pracy, do którego należą również przepisy o społecznej inspekcji pracy, dąży do ochrony wartości takich jak poczucie bezpieczeństwa człowieka. „Obejmuje ono [poczucie bezpieczeństwa człowieka – uwaga własna] zwłaszcza jego życie i zdrowie, prawo do życia oraz uznanie – jako wartość psychologiczną” (zob. J. Piątkowski [w:] *System prawa pracy...*, s. 111).

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że kwestionowane przepisy nie utrudniają realizacji założonego przez prawodawcę celu i nie są irrelewantne z perspektywy jego realizacji. Mimo pewnych zastrzeżeń co do sposobu sformułowania przez ustawodawcę przepisów dotyczących struktury społecznej inspekcji pracy, można uznać, że sama możliwość powołania społecznych inspektorów pracy na różnych szczeblach przedsiębiorstwa jest istotna dla realizacji uprawnień kontrolnych przez związki zawodowe. W literaturze przedmiotu podnosi się, iż „[n]a poziomie zakładu pracy możliwości kontrolowania przestrzegania prawa pracy przez związki zawodowe są organizacyjnie poważnie wzmocnione przez ustanowienie społecznej inspekcji pracy poddanej kierownictwu związków zawodowych [...]” (M. Włodarczyk [w:] *System prawa pracy...*, s. 438).

Kwestionowane ograniczenie spełnia więc kryterium przydatności do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionego w świetle konstytucyjnie chronionych wartości.

2.4. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „[...] powoływanie się na konkretną wartość konstytucyjną uzasadniająca przydatność ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym” (wyrok TK z 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12). W trójstopniowym teście proporcjonalności wymóg niezbędności zakłada ocenę, czy proponowany przez ustawodawcę środek jest najmniej dolegliwy dla jednostki spośród wszystkich środków mogących doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu.

Zdaniem Sejmu odpowiedź na to pytanie *in casu* jest pozytywna. Społeczna inspekcja pracy stanowi istotny element mechanizmów ochrony praw pracowników. Została ona przy tym wyposażona w określoną pozycję, dzięki której posiada unikalne możliwości działania. Z jednej strony inspektorzy mają szczególne uprawnienia, takie jak kontrola stanu budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesów technologicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy czy kontrola przestrzegania prawa pracy, a z drugiej mogą wydawać wiążące pracodawcę zalecenia. W warunkach występowania przedsiębiorstw o złożonej strukturze organizacyjnej i szerokim zasięgu terytorialnym, równy poziom ochrony nie byłoby możliwy bez powoływania inspektorów na różnych szczeblach działalności przedsiębiorstwa.

Wnioskodawca wskazuje, odnosząc się ogólnie do ustawy, że jej cele mogą zostać osiągnięte „przy pomocy instrumentów, o których mowa w rozdziale XI k.p.”. Należy jednak zwrócić uwagę, że wskazane instrumenty, czyli konsultacje w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz komisja bezpieczeństwa i higieny pracy, mają na celu uwzględnienie stanowiska pracowników w planowaniu działań związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, a nie zakładają bieżącej społecznej kontroli warunków pracy w zakładzie. Należy również podkreślić, że społeczni inspektorzy pracy biorą udział w planowaniu wspomnianych działań prewencyjnych. Między innymi, na podstawie art. 237¹² k.p., są oni członkami komisji bezpieczeństwa i higieny pracy.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty należy stwierdzić, że stanowiące przedmiot oceny ograniczenie wolności działalności gospodarczej pracodawców jest niezbędne.

2.5. Test proporcjonalności *sensu stricto* zakłada konieczność określenia, czy nałożone na jednostkę ciężary pozostają we właściwej proporcji do efektów, jakie ma osiągnąć dana regulacja. Dokonując ważenia, należy wziąć pod uwagę „specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości” (wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08).

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony pracy nie jest możliwe bez zagwarantowania

niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym (zob. pkt II.4 niniejszego stanowiska). Wnioskowanie to ma bezpośrednie przełożenie na analizę proporcjonalności *sensu stricto* w sprawie badanego ograniczenia. Oznacza to, po pierwsze, że w ramach ochrony pracy konieczne jest uregulowanie uprawnień związków zawodowych. Po drugie, istotne jest, aby ustawodawca, zdając sobie sprawę z nieuniknionego konfliktu wolności i praw pracodawców oraz pracowników, tworząc istotne dla relewantnej materii przepisy, brał pod uwagę konieczność jak najpełniejszej realizacji zarówno ochrony pracy, jak i wolności działalności gospodarczej. W ocenie Sejmu, w wypadku analizowanych w tym punkcie przepisów, te wymagania zostały spełnione.

Jak zauważono powyżej, nie jest zasadne twierdzenie o niewprowadzeniu ustawowych ograniczeń co do liczby społecznych inspektorów pracy w ramach zakładu pracy. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.i.p. zakładowe organizacje związkowe dostosowują organizację społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy, należy więc założyć, że pracodawca, kształtując strukturę zakładu pracy (powołując nowe jednostki), może przewidywać, że ewentualna liczba powołanych inspektorów będzie proporcjonalna do liczby tych jednostek.

Należy również zwrócić uwagę na możliwości ochrony praw pracodawcy przed sądem. Wprawdzie, jak to zauważa wnioskodawca: „Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że wybór społecznych inspektorów pracy nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej”, jednak w ostatnim czasie doszło do pewnego zniuansowania tego stanowiska. Co istotne, odniesiono się do szczególnej ochrony stosunku pracy społecznego inspektora pracy wynikającej z art. 13 u.s.i.p.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy: „O ile więc na podstawie tych orzeczeń Sądu Najwyższego [postanowienie SN z 9 listopada 1995 r., sygn. akt III PO 16/95, wyrok SN z 3 sierpnia 2006 r., sygn. akt II PK 339/05 – uwaga własna], a także innego wyroku z 18 grudnia 2001 r. (I PKN 755/00, OSNP 2004 nr 1 poz. 5, z glosą B. Cudowskiego, OSP 2004 z. 11, poz. 146) można uznać, że utrwała się stanowisko orzecznictwa, iż kontrola zgodności z prawem wyboru społecznego inspektora pracy nie należy do kompetencji sądu pracy, to nie oznacza to, że sąd pracy zwolniony jest z dalszej oceny na tle prawa materialnego, czy pracownikowi przysługuje ochrona z art. 13 ustawy o społecznej inspekcji pracy. W tym zakresie na podstawie tego samego orzecznictwa (I PKN 755/00 i II PK 339/05) widoczne jest, że kwestia ta nie była pomijana i po analizie zdarzeń uznawano, że pracownik korzysta z ochrony, lecz

jednak uzasadnienie tej ochrony mimo braku formalnych wyborów przez pracowników zakładu pracy łączy się z faktycznym pełnieniem funkcji zakładowego społecznego inspektora pracy za dorozumianą i niewątpliwą wolą pracowników zakładu pracy, co też nie było kwestionowane przez związki zawodowe i pracodawcę. Innymi słowy spór o prawo do ochrony z art. 13, kwestionowane przez pracodawcę, wymaga każdorazowej samodzielnej oceny, w tym również bez jej redukcji opartego na przyjęciu, że każdorazowo sąd pracy nie ma kompetencji” (wyrok SN z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt II PK 371/09, por. wyrok SN z 20 stycznia 2008 r., sygn. akt I PK 198/07).

W cytowanym wyroku Sąd Najwyższy zauważa również, że: „[P]rzyjęte w orzecznictwie stanowisko [dotyczące oceny zgodności z prawem wyboru społecznego inspektora pracy – uwaga własna] nie może [być] generalizowane i stosowane we wszystkich, podobnych jedynie stanach faktycznych. Brak przeprowadzenia formalnych wyborów społecznego inspektora pracy nie wyklucza objęcia jego stosunku pracy ochroną szczególną. Pracodawcy akceptujący pełnienie funkcji bez przeprowadzenia wyborów muszą liczyć się z tym, że pracownik ten podlega szczególnej ochronie stosunku pracy. Jednak z drugiej strony nie można odmówić pracodawcy możliwości kwestionowania faktycznej podstaw tej ochrony, czyli czy pracownik pełni funkcję społecznego inspektora pracy. Jeżeli poza kontrolą pozostawić sam wybór, to w pozostałym zakresie ocena to jest w pełni uprawniona, zwłaszcza w sytuacji, gdy wyboru (wyborów) społecznego inspektora pracy w ogóle nie było (art. 6 ustawy). Zaniechanie wyboru i brak pełnienia funkcji są to wszak podstawowe przesłanki składające się na legitymację z której wynikać ma ochrona zatrudnienia”.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że pracodawca posiada, limitowaną w niektórych aspektach ze względu na konstytucyjną ochronę pracy i wolności związkowej, możliwość ochrony swoich wolności i praw przed sądem. Ingerencja związków zawodowych w kształtowanie jego polityki kadrowej ma natomiast charakter ograniczony. Badane ograniczenie spełnia tym samym wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

2.6. W konkluzji dokonanych ustaleń Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 3 u.s.i.p. **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p., w zakresie, w jakim wymienia wśród celów społecznej inspekcji pracy ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, z art. 20 i art. 22 Konstytucji

W ocenie Sejmu, ze względu na charakter stanowiących przedmiot kontroli przepisów, nie może w ogóle być mowy o ingerencji art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p. w wolność działalności gospodarczej pracodawców. Zaskarżone przepisy są źródłem ogólnych norm wprowadzających do obiegu prawnego instytucję, jaką jest społeczna inspekcja pracy, i jako takie, oderwane od kontekstu normatywnego, nie mogą determinować stopnia ingerencji w wolności i prawa jednostki.

Podobnie jak w wypadku analizowanych wyżej przepisów, celem zaskarżonej regulacji jest wzmocnienie pozycji pracownika wobec dominującej pozycji pracodawcy. Stanowi ona operacjonalizację omawianej wyżej konstytucyjnej zasady ochrony pracy i ma na celu zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Konkretny instrument służący ochronie uprawnień pracowniczych może stanowić ingerencję w wolności i prawa pracodawcy, należy jednak zauważyć, że o głębokości i charakterze takiej ingerencji będą decydować szczegółowe rozwiązania kształtujące normatywne ramy tej instytucji.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 u.s.i.p., w zakresie, w jakim wymienia wśród celów społecznej inspekcji pracy ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, **nie są niezgodne** z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 4 pkt 1, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1-3 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji

4.1. Jak zauważono w pkt V.2 niniejszego stanowiska, badanie zgodności aktu normatywnego z art. 20 i art. 22 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uwzględnienia testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń wolności i praw. Ze względu na lakoniczność i względnie jednolity charakter argumentacji dotyczącej uprawnień społecznych inspektorów pracy analiza ta zostanie przeprowadzona łącznie.

Należy uznać, że tak jak w wypadku oceny dotyczącej art. 3 u.s.i.p., uzasadnionym konstytucyjnie celem, który ma służyć ochronie ważnego interesu publicznego, jest ochrona pracy rozumiana jako tworzenie mechanizmów gwarancyjnych w relacjach między pracodawcą a pracownikiem (zob. pkt II.4 niniejszego stanowiska).

4.2. Podobnie jak w wypadku testu przeprowadzonego w punkcie VI.2 niniejszego stanowiska, celem zaskarżonych przepisów jest niwelowanie asymetrii między prawodawcami i pracownikami. W wypadku omawianych przepisów chodzi o konkretne uprawnienia społecznego inspektora pracy, które pozwalają realizować mu cele społecznej inspekcji pracy określone w ustawie, czyli ochronę praw pracowniczych, w tym w szczególności prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W ocenie Sejmu kontrola stanu budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesów technologicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy, wstęp do pomieszczeń pracodawcy oraz wgląd do relewantnych z punktu widzenia zadań społecznej inspekcji pracy dokumentów stanowią podstawowe uprawnienia społecznego inspektora pracy. Skorelowana z uprawnieniami kontrolnymi kompetencja do wydawania zaleceń pozwala na sygnalizowanie pracodawcy nieprawidłowości dostrzeżonych przez społecznego inspektora pracy. Skutkiem zaleceń powinny być odpowiednie działania naprawcze pracodawcy. Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że kwestionowane przepisy nie utrudniają realizacji założonego przez prawodawcę celu ani nie są dla jego osiągnięcia irrelevantne, co oznacza, że spełniają kryterium przydatności.

4.3. Także wymóg niezbędności został spełniony, ponieważ – w ocenie Sejmu – nie istnieje możliwość funkcjonowania społecznej inspekcji pracy bez tak podstawowych uprawnień inspektorów, jak kontrola maszyn, wstęp do pomieszczeń pracodawcy czy kontrola dokumentacji istotnej z punktu widzenia ochrony uprawnień pracowniczych. Również istnienie instrumentu, jakim są zalecenia, stanowi konieczny warunek efektywności społecznej inspekcji pracy, której działalność bez komunikowania jej efektów w odpowiedniej formie pracodawcom nie pozwalałaby na osiągnięcie zakładanego przez ustawodawcę celu. Należy przy tym zauważyć, że wnioskodawca nie formułuje zarzutów co do niezbędności (rozumianej jako

konieczność wykorzystania najmniej dolegliwego środka), ale skupia się na zarzutach dotyczących proporcjonalności *sensu stricto*.

4.4. Wspomniane zarzuty opierają się na założeniu o niemożności zapobiegania przez pracodawcę dowolnemu korzystaniu z uprawnień przez społecznych inspektorów pracy. Należy jednak zauważyć, że wnioskodawca w swoich rozważaniach nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy, co ma wpływ na jego mylne wyobrażenie o całkowitej swobodzie działania, jaką ma społeczny inspektor pracy.

Po pierwsze, społeczny inspektor pracy, jak każdy inny pracownik, zgodnie z art. 221 k.p. ma obowiązek przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy: „W szczególności pracownik jest obowiązany: 1) znać przepisy i zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, brać udział w szkoleniu i instruktażu z tego zakresu oraz poddawać się wymagany egzaminom sprawdzającym; 2) wykonywać pracę w sposób zgodny z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosować się do wydawanych w tym zakresie poleceń i wskazówek przełożonych; 3) dbać o należyty stan maszyn, urządzeń, narzędzi i sprzętu oraz o porządek i ład w miejscu pracy; 4) stosować środki ochrony zbiorowej, a także używać przydzielonych środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego, zgodnie z ich przeznaczeniem; 5) poddawać się wstępnym, okresowym i kontrolnym oraz innym zaleconym badaniom lekarskim i stosować się do wskazań lekarskich; 6) niezwłocznie zawiadomić przełożonego o zauważonym w zakładzie pracy wypadku albo zagrożeniu życia lub zdrowia ludzkiego oraz ostrzec współpracowników, a także inne osoby znajdujące się w rejonie zagrożenia, o grożącym im niebezpieczeństwie; 7) współdziałać z pracodawcą i przełożonymi w wypełnianiu obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy”. Obowiązek ten aktualizuje się również w wypadku opisywanym przez wnioskodawcę, czyli w sytuacji wstępu do pomieszczenia z pracującą maszyną. Trzeba przy tym zauważyć, że wypadku społecznych inspektorów pracy należy domniemywać szczególnie dobrą znajomość zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, gdyż jest to jedno z wymagań jakie ustawa o społecznej inspekcji pracy stawia przed kandydatem na inspektora (zob. art. 5 ust. 3 w związku z art. 1 u.s.i.p.).

Po drugie, wobec pracownika nieprzestrzegającego podstawowych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (w tym również działacza związkowego czy

społecznego inspektora pracy) pracodawca może zastosować jedną z wymienionych w kodeksie pracy kar: upomnienie (art. 108 § 1 pkt 1 k.p.), naganę (art. 108 § 1 pkt 2 k.p.) czy też karę pieniężną (art. 108 § 2 k.p.). Zgodnie z art. 52 § 1 pkt 1 k.p. ciężkie naruszenie tego obowiązku może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (co w wypadku społecznego inspektora pracy, na podstawie art. 13 ust. 1 u.s.i.p., jest możliwe po uprzednim uzyskaniu zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej).

Po trzecie, w odniesieniu do możliwości narażenia przez społecznego inspektora pracy życia lub zdrowia innych pracowników, należy zwrócić uwagę na przepisy prawa karnego, których stosowanie nie jest wyłączone w omawianym zakresie (zob. np. art. 156, art. 157, art. 160 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Co do zarzutu dotyczącego dostępu społecznego inspektora pracy do poufnych informacji pracodawcy, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.i.p. społeczny inspektor pracy może ich żądać jedynie w sprawach wchodzących w zakres jego działania. Z kolei art. 8 ust. 3 u.s.i.p. stanowi, że dostęp do pomieszczeń i urządzeń, a także informacji i dokumentów pracodawcy następuje z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Ponadto istotny w tym kontekście jest pracowniczy obowiązek dbania o dobro pracodawcy, w tym zachowywania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (art. 100 § 2 pkt 4 k.p.). Jak zauważa się doktrynie, tajemnica przewidziana w art. 100 § 2 pkt 4 k.p. jest szersza przedmiotowo (ustawa nie precyzuje jej ograniczeń) niż tajemnica wynikająca z przepisów dotyczących zwalczania nieuczciwej konkurencji (K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, LEX/el. 2015, nr 483547, komentarz do art. 100, teza 9). Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.): „Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”. Jak zauważył Sąd Najwyższy: „Informacja (wiadomość) «nie ujawniona do wiadomości publicznej» to informacja nieznaną ogółowi lub osobom, które ze względu na swój zawód są zainteresowane

w jej posiadaniu. Taka informacja podpada pod pojęcie «tajemnicy», kiedy przedsiębiorca ma wolę, by pozostała ona tajemnicą dla pewnych kół odbiorców, konkurentów i wola ta dla innych osób musi być rozpoznawalna. Bez takiej woli, choćby tylko dorozumianej, może ona być nieznana, ale nie będzie tajemnicą» (wyrok SN z 3 października 2000 r., sygn. akt I CKN 304/00). Oznacza to, że poinformowanie społecznego inspektora pracy o poufnym charakterze przekazywanych mu informacji lub dokumentów stanowi przesłankę umożliwiającą późniejsze dochodzenie roszczeń wynikających z naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Status społecznego inspektora pracy nie oznacza w każdym razie, że osoba pełniąca tę funkcję nie jest związana obowiązkiem poufności.

W odniesieniu do możliwości wydawania przez społecznego inspektora pracy zaleceń, należy podkreślić, że już sama ustawa o społecznej inspekcji pracy wprowadza znaczne ograniczenia tej kompetencji. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i ust. 2 u.s.i.p., zalecenia może wydawać jedynie zakładowy społeczny inspektor pracy. Czyni on to na podstawie ustaleń własnych, oddziałowego (wydziałowego) lub grupowego społecznego inspektora pracy. Oznacza to, że do wydawania zaleceń jest uprawniona tylko jedna osoba w ramach danego zakładu pracy.

Nie można się również zgodzić z wnioskodawcą, że określona w art. 11 ust. 3 u.s.i.p. procedura wniesienia przez pracodawcę sprzeciwu od zalecenia społecznego inspektora pracy do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy, prowadzi do „niepotrzebnego obciążenia organu państwowego dodatkową pracą oraz kosztami z tym związanymi”. Jest to przepis gwarancyjny, zapewniający pracodawcy możliwość podważenia stanowiska społecznej inspekcji pracy wyrażonego w zaleceniu, z którym się nie zgadza, i poddania go kontroli merytorycznej. Ze względu na ścisły charakter współpracy między Państwową Inspekcją Pracy a społecznymi inspektorami pracy (zob. art. 17-21 u.s.i.p.), twierdzenie, że rozpatrywanie sprzeciwów pracodawców jest obciążeniem szczególnie dolegliwym dla tego organu, nie znajduje uzasadnienia. Nie sposób również uznać, że przekonujący jest argument wnioskodawcy, iż „pracodawca, który nie wniósł sprzeciwu od zalecenia zobligowany jest do jego wykonania pod groźbą grzywny”, ponieważ oznacza to, że pracodawcy przysługiwały środki odwoławcze, jednak nie zdecydował się on z nich skorzystać.

4.5. Z przedstawionych ustaleń wynika, że ingerencja w wolność działalności gospodarczej pracodawcy wynikająca z poszczególnych – objętych kontrolą konstytucyjności – uprawnień społecznych inspektorów pracy jest ograniczona przez przepisy stanowiące kontekst normatywny relacji pracodawca–pracownik. W szczególności, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, pracodawca ma szereg środków pozwalających mu na ochronę jego interesów. Jednocześnie społeczna inspekcja pracy stanowi istotny element architektury instrumentów gwarantujących ochronę praw pracowniczych oraz komponent regulacji gwarancyjnych w odniesieniu do wolności związkowej. Ze względu na doniosłość wartości konstytucyjnych, jakimi są ochrona pracy i wolność związkowa, w ocenie Sejmu wprowadzenie tak ukształtowanych ograniczeń spełnia test proporcjonalności *sensu stricto*.

4.6. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że art. 4 pkt 1 oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1-3 u.s.i.p. **są zgodne** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński