



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy  
oraz niektórych innych ustaw  
(druk nr 1204)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy, w świetle uzasadnienia projektu, jest zmiana sposobu wykonywania zadań, prowadzenia kontroli i stosowania środków prawnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy, a także zmodyfikowanie niektórych przepisów dotyczących pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.

Zmiany wprowadzane w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy polegają w szczególności na:

- znowelizowaniu przepisów dotyczących powoływania i odwoływania Głównego Inspektora Pracy, jego zastępców oraz okręgowych inspektorów pracy; zgodnie z nowelą powołanie i odwołanie Głównego Inspektora Pracy przez Marszałka Sejmu wymagać będzie zasięgnięcia opinii nie tylko Rady Ochrony Pracy, ale również właściwej komisji sejmowej (art. 4 ust. 1); powołanie i odwołanie zastępców Głównego Inspektora Pracy oraz okręgowych inspektorów pracy odbywać się będzie po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy (art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 3) ;
- wyeliminowaniu z katalogu zadań Państwowej Inspekcji Pracy kontroli przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przy projektowaniu budowy, przebudowy i modernizacji zakładów pracy oraz stanowiących ich wyposażenie maszyn i innych urządzeń technicznych oraz technologii, a także uczestnictwa w przejmowaniu do eksploatacji wybudowanych lub przebudowanych obiektów budowlanych albo ich części;
- uzupełnieniu katalogu zadań Państwowej Inspekcji Pracy o podejmowanie działań w zakresie prowadzenia pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych w środowisku pracy (art. 10 ust. 4), a także wprowadzeniu uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy do nakazania wykonania badań i pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych

w środowisku pracy w przypadku naruszenia trybu, metod, rodzaju lub częstotliwości wykonania tych badań i pomiarów lub konieczności stwierdzenia wykonywania pracy w szczególnych warunkach (art. 11 pkt 6a);

- umożliwieniu wydawania ustnych poleceń w razie stwierdzenia w toku kontroli określonych uchybień (innych aniżeli określone w art. 11 pkt 1-7) (art. 11 pkt 8);
- wskazaniu, iż kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli legalności zatrudnienia podlegają nie tylko niebędący pracodawcami przedsiębiorcy, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, w tym przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą, bez względu na podstawę świadczenia tej pracy, ale także inne jednostki organizacyjne (art. 13 pkt 1);
- umożliwieniu Państwowej Inspekcji Pracy nieodpłatnego korzystania z danych zgromadzonych: przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych o wypadkach przy pracy, w rejestrze bezrobotnych, w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz w Krajowym Rejestrze Karnym (art. 14 ust. 2 pkt 3 i 5-7);
- przyznaniu Głównemu Inspektorowi Pracy możliwości upoważnienia okręgowego inspektora pracy do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników okręgowego inspektoratu pracy nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne (art. 22 ust. 3);
- umożliwieniu przeprowadzania kontroli, wspólnie z właściwymi inspektorami pracy, przez innych pracowników Państwowej Inspekcji Pracy posiadających wiedzę w przedmiocie kontroli, a także przez przedstawicieli zagranicznych służb i instytucji, do których zadań należy ochrona pracy (art. 22 ust. 3);
- przyznaniu inspektorowi pracy w toku postępowania kontrolnego uprawnienia do żądania pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą również od osób korzystających z usług agencji zatrudnienia, a także ich wzywania i przesłuchiwania w związku z przeprowadzaną kontrolą (art. 23 ust. 1 pkt 3);
- wskazaniu w jakich sytuacjach w wyniku ustaleń dokonanych w toku kontroli inspektor pracy wydaje decyzje w formie pisemnej lub stanowiącej wpis do dziennika budowy, a w jakich może wydać decyzję ustną lub polecenie, a także doprecyzowaniu jakie elementy powinny zawierać decyzje pisemne lub stanowiące wpis do dziennika budowy (art. 34);
- nałożeniu na podmiot kontrolowany obowiązku informowania w określonym terminie odpowiedniego organu Państwowej Inspekcji Pracy o realizacji decyzji (w tym ustnych) oraz poleceń wydanych w wyniku ustaleń dokonanych w toku kontroli (art. 35);

- przyznaniu inspektorowi pracy uprawnienia do nakładania mandatów na sprawców wykroczeń w zakresie legalności zatrudnienia, określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; w aktualnie obowiązującym stanie prawnym w razie stwierdzenia w toku kontroli takiego wykroczenia inspektor pracy występuje z wnioskiem do sądu o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości (art. 37 ust. 1);
- doprecyzowaniu przepisów w zakresie obowiązków informacyjnych i przepływu informacji na temat naruszenia przepisów prawa pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy a właściwymi organami (art. 37 ust. 2 i 3);
- przyznanie możliwości odstąpienia, w uzasadnionych przypadkach, od stosowania środków prawnych w formie decyzji i poleceń, wobec pracodawcy rozpoczynającego działalność (art. 37a);
- przyznaniu okręgowym inspektorom pracy i ich zastępcom uprawnienia do nawiązania stosunku pracy na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed powołaniem (art. 40 ust. 2);
- przyznaniu pracownikom wykonującym czynności kontrolne zwrotu kosztów poniesionych na ochronę prawną, jeżeli postępowanie karne wszczęte przeciwko nim o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych zostanie zakończone prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopelnienia przestępstwa albo wyrokiem uniewinniającym (art. 48a);
- umożliwieniu Głównemu Inspektorowi Pracy podwyższania zakładowego funduszu nagród w ramach środków na wynagrodzenia (art. 55 ust. 2);
- wskazaniu przesłanek wygaśnięcia kadencji członka komisji dyscyplinarnej i rzecznika dyscyplinarnego w Państwowej Inspekcji Pracy, a także katalogu przyczyn odwołania tych osób (art. 74a i art. 75a).

Opiniowana ustawa zmienia ponadto ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (znosząc obowiązek zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania) oraz Kodeks postępowania karnego (wprowadzając obowiązek, na wniosek inspektora pracy, uzasadnienia postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia oraz o umorzeniu dochodzenia w przypadku jeżeli zawiadomienie o przestępstwie zostało złożone przez inspektora pracy (art. 325e § 5)).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy pochodził z przedłożenia sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (druk sejmowy nr 3870) i był przedmiotem jej prac. Zmiany wprowadzone do projektu na etapie prac sejmowych obejmują w szczególności: wskazanie, iż zastępców Głównego Inspektora Pracy powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, na wniosek Głównego Inspektora Pracy po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy (art. 4 ust. 3); wyeliminowanie przepisów przewidujących zmiany w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej oraz w ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń; dodanie przepisu, zgodnie z którym z dniem wejścia w życie ustawy pracownicy zatrudnieni w Państwowej Inspekcji Pracy na stanowiskach ekspertów stają się doradcami (art. 4).

W II czytaniu zgłoszono poprawki dotyczące w szczególności procedury obsadzania określonych stanowisk w Państwowej Inspekcji Pracy (poparcie uzyskała poprawka przewidująca, iż zastępców Głównego Inspektora Pracy powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, na wniosek Głównego Inspektora Pracy po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy), a także zakładające wyeliminowanie przepisów dopuszczających stosowanie poleceń ustnych w razie stwierdzenia określonych uchybień w toku kontroli. Poprawki te nie uzyskały poparcia Izby.

Sejm uchwalił ustawę na 91. posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2011 r.

## III. Uwagi szczegółowe

1. Aktualnie obowiązująca ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy w art. 11 pkt 1- 7 przewiduje możliwość wydawania przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy określonych **nakazów i zakazów** - środków o charakterze władczym (decyzji administracyjnych), a w art. 11 pkt 8 – możliwość kierowania pisemnych **wystąpień** w razie stwierdzenia innych naruszeń niż wymienione w pkt 1–7, w sprawie ich usunięcia, a także wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób winnych. Nowela, poprzez zmianę w art. 11 pkt 8, obok wystąpień, wprowadza do ustawy nowy środek prawny – **polecenie ustne**. Należy zauważyć, że wprowadzenie możliwości wydawania poleceń ustnych może powodować wątpliwości, w szczególności co do charakteru prawnego takiego środka.

W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych niejednolicie kwalifikowano środek prawny jakim jest wystąpienie (przewidziany w aktualnie obowiązującej ustawie), jako decyzję administracyjną, bądź uznawano, że taką decyzją nie jest. Można przypuszczać,

iż podobne wątpliwości mogą pojawiać się w związku z wprowadzeniem do ustawy poleceń ustnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2003 r. II SA 3622/02 uznał, iż "wystąpienie państwowego inspektora pracy zawierające rozstrzygnięcie o nałożeniu na jego adresata określonych obowiązków prawnych jest w istocie decyzją administracyjną, podlegającą zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego". NSA stwierdził, iż wystąpienia inspektora pracy nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a., ale są takimi decyzjami z punktu widzenia materialnego pojęcia decyzji, które pozwala "uznawać za decyzje administracyjne akty organów administracji publicznej na podstawie ich treści, a nie formy bądź nazwy. Kryterium kwalifikującym dany akt administracyjny jako decyzję jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie, kształtujące indywidualną sytuację prawną jednostki przez bezpośrednie nałożenie na nią określonych obowiązków lub przyznanie albo odmowę przyznania określonych uprawnień, czy też stwierdzenie istnienia prawnego obowiązku lub uprawnienia".

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 czerwca 2005 r. II SA/Wa 2629/04. W opinii WSA kategoryczne rozstrzygnięcie zawarte w wystąpieniu inspektora pracy polegające na zobowiązaniu pracodawcy do wypłacenia pracownikom należnego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych stanowi nakaz określonego zachowania, co przesądza o tym, że jest to decyzja administracyjna.

W orzecznictwie przeważa jednakże stanowisko, że wystąpienie jest środkiem niewładczym i nie jest decyzją administracyjną. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 5 czerwca 2002 r. SA/Sz 1138/01 przyjął, iż wystąpienie państwowego inspektora pracy nie jest ani decyzją administracyjną, ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd uzasadnił swoje stanowisko tym, że wskazany w wystąpieniu obowiązek nie rodzi dla jego adresata żadnych negatywnych konsekwencji w przypadku jego niewykonania.

W postanowieniu WSA w Gliwicach z 18 grudnia 2006 r. IV SA/Gl 1246/06 uznano, że wystąpienie nie jest decyzją administracyjną oraz że nie podlega kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnym.

W postanowieniu z dnia 23 października 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie I OSK 1029/08 stwierdził, że wystąpienie inspektora pracy nie rodzi żadnego

obowiązku po stronie pracodawcy, ani też nie stwarza żadnego uprawnienia po stronie pracownika. Nie ma ono charakteru władczego i pracodawca nie musi się temu wystąpieniu podporządkować. Jego obowiązkiem jest wyłącznie zawiadomienie inspektora pracy w terminie określonym w wystąpieniu o terminie i sposobie wykonania ujętych w wystąpieniu wniosków. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy nie przewiduje żadnej sankcji administracyjnej za nierespektowanie wystąpienia inspektora pracy przez jego adresata. Nie jest też ono poddane egzekucji, więc nie ma wpływu na sytuację prawną strony.

Podobnie w postanowieniu z dnia 29 maja 2009 r. I OSK 626/09 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że "wystąpienie właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy jako niemające charakteru aktu władczego, a ograniczające się wyłącznie do stwierdzenia faktu naruszenia przepisów prawa pracy i wezwania do jego usunięcia w wyznaczonym terminie, nie jest decyzją administracyjną". Sąd ten stwierdził, że "wystąpienie jest środkiem prawnym, za pomocą którego właściwy inspektor pracy kieruje do podmiotu kontrolowanego wezwaniem o usunięcie stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń przepisów prawa pracy oraz w razie potrzeby o wyciągnięcie konsekwencji w stosunku do osób winnych. Naruszenie przepisów prawa pracy, o których mowa w art. 11 pkt 8 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, należy rozumieć szeroko, gdyż naruszenia te obejmować mogą cały wachlarz zagadnień związanych ze stosowaniem prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, legalności zatrudnienia, uprawnień pracowniczych itp. z jednym istotnym zastrzeżeniem. Naruszenia te nie mogą obejmować spraw uregulowanych w art. 11 pkt 1-4 oraz pkt 6 i 7 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, gdyż stwierdzenie naruszeń w tym zakresie może być przedmiotem rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej, nie zaś wystąpienia".

W związku z tym, że polecenie ustne jest środkiem prawnym podobnym do wystąpienia, można spodziewać się, iż będzie on budził wątpliwości interpretacyjne. Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera rozwiązań, które wskazywałyby do jakich naruszeń Państwowa Inspekcja Pracy powinna stosować ten środek prawny. W art. 11 pkt 8 odnoszącym się obecnie do wystąpień wskazuje się jedynie, że chodzi o naruszenia inne niż wymienione w punktach 1-7 tego artykułu. Przedmiotem wystąpień są zatem uchybienia inne niż objęte zakazami i nakazami. Ta sama zasada odnosiłaby się do poleceń.

Podobne uwagi zostały podniesione w opinii sporządzonej przez Irenę Galińską-Rączy, eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych z dnia 29 marca 2011 r. W opinii tej stwierdzono, że poszerzenie katalogu kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy o

możliwość wydawania poleceń ustnych jest możliwe zarówno z punktu widzenia pozycji ustrojowej Państwowej Inspekcji Pracy, jak też ram działania inspektorów pracy ustalonych w konwencji nr 81 MOP, jednakże wątpliwości budzi zaproponowany sposób określenia tego nowego zadania, a zwłaszcza jego podobieństwo do instytucji wystąpień, które w orzecznictwie sądowym nie były interpretowane jednolicie. Wskazano ponadto, że wprowadzenie nowego środka prawnego może wiązać się z trudnościami w jego jednoznacznym zdefiniowaniu jako niewładczego lub władczego instrumentu stosowanego przez Państwową Inspekcję Pracy.

2. Przepis art. 24 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 1 pkt 10 noweli) stanowi, iż kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy przeprowadza się po okazaniu legitymacji służbowej potwierdzającej tożsamość i uprawnienia inspektora pracy lub innego upoważnionego pracownika Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawodawca formułując ten przepis posłużył się techniką zastrzeżenia do innych przepisów tego samego artykułu, tj. do ust. 3 i 5, które dotyczą kontroli przeprowadzanej u przedsiębiorcy. Zasady techniki prawodawczej dotyczące systematyki aktu, w tym wzajemnej relacji pomiędzy przepisami ogólnymi i szczegółowymi, wskazują, iż przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym (§ 23 ust. 3). Zasady techniki prawodawczej nie zalecają w takim przypadku stosować formuły "z zastrzeżeniem". W związku z tym, że sformułowanie takie nie niesie ze sobą wartości normatywnej, a ponadto może budzić wątpliwości interpretacyjne, proponuje się je wyeliminować.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 10, w ust. 2 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 3 i 5";

Podobna uwaga dotyczy przepisu art. 325e § 1 Kodeksu postępowania karnego (art. 3 pkt 1 noweli). Zmiana w § 1 ma charakter pozorny. Rzeczywista zmiana polega na dodaniu § 5 w art. 325e tj. wyjątku od zasady, że postanowienia o wszczęciu dochodzenia, odmowie wszczęcia dochodzenia, umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw, umorzeniu dochodzenia oraz o jego zawieszeniu nie wymagają uzasadnienia. Ustawodawca wprowadzając wyjątek od tej zasady przesądza, że w przypadku gdy zawiadomienie o przestępstwie zostało złożone przez inspektora pracy, uzasadnienie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia oraz umorzeniu dochodzenia sporządza się na jego wniosek.

Proponuje się zatem wyeliminowanie części przepisu niezawierającej wartości normatywnej (art. 3 pkt 1 noweli) i oznaczenie § 5 jako § 1a. Dzięki takiemu zabiegowi, wyjątek od zasady znajdzie się bezpośrednio po przepisie, w którym zawarta jest zasada, a tym samym zostanie sformułowany zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 3:
  - a) skreśla się pkt 1,
  - b) w pkt 2:
    - wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:  
"po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:",
    - § 5 oznacza się jako §1a.

*Iwona Kozera-Rytel*

*Legislator*