

dr Jacek Skoczyński

Katedra Prawa Pracy
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Opinia prawna dla Senatu RP
o ustawie z dnia 7 marca 2007 r.
o Państwowej Inspekcji Pracy
(druk senacki nr 381)

I. Uwagi ogólne.

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy **zawiera w sobie w istocie dwie ustawy**. Wskazana ustawa w rozdziale 7., zatytułowanym „Zmiany w przepisach obowiązujących”, wprowadza bowiem również zmiany w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń, zarówno materialnego, jak i proceduralnego, dotyczących odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową.

Związek między działalnością Państwowej Inspekcji Pracy a materialnym i proceduralnym prawem karnym i prawem wykroczeń występuje tylko w stosunku do postępowania w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Państwowy inspektor pracy w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przeciwko osobom wykonującym pracę zarobkową jest bowiem uprawniony do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym oraz jest oskarżycielem publicznym w postępowaniu sądowym w tych sprawach. Uchwalenie nowej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nie tylko nie wymagało, ale również nie stanowiło wystarczającego uzasadnienia, aby wprowadzać zmiany w przepisach materialnych i proceduralnych prawa karnego i prawa wykroczeń dotyczących odpowiedzialności dotyczących odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom osób

wykonujących pracę zarobkową. Zmiany, które wprowadziła ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń mogłyby, a zgodnie z zasadami prawidłowej techniki legislacyjnej nawet powinny, zostać wprowadzone w odrębnej ustawie. Uchwalona ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy wpisuje się w dającą się zaobserwować od dłuższego czasu wysoce wadliwą technikę legislacyjną, że przy okazji tworzenia nowej ustawy lub nowelizacji ustawy wprowadza się zmiany w szeregu innych ustaw, które wykazują tylko luźny związek merytoryczny, a nawet nie wykazują żadnego związku merytorycznego z materią regulowaną przez tworzoną lub nowelizowaną ustawę. Przedstawiona technika legislacyjna prowadzi do tego, że wprowadzone zmiany nie opierają się na ogólniejszych założeniach i prowadzą do powstawania niespójności aksjologicznych w systemie prawa, a niekiedy nawet do sprzeczności przepisów.

Analiza ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy może być prawidłowo przeprowadzona tylko przy rozdzieleniu tej ustawy na dwie niezależne części:

- 1) część dotyczącą organizacji i działalności Państwowej Inspekcji Pracy,**
- 2) część dotyczącą odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej za czyny popełnione przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową.**

Każda z wyżej wymienionych części ustawy należy do odrębnej gałęzi prawa. Część ustawy dotycząca organizacji i działalności Państwowej Inspekcji Pracy należy do prawa administracyjnego, a w postanowieniach dotyczących stosunków pracy w Państwowej Inspekcji Pracy również do prawa pracy. Część ustawy dotycząca odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej za czyny popełnione przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową należy do prawa karnego. Każdą z wyodrębnionych wyżej części ustawy trzeba rozpatrywać z uwzględnieniem ogólnych zasad gałęzi prawa, do której ona należy.

II. Organizacja i działalność Państwowej Inspekcji Pracy.

1. Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy w części zawierającej regulację opowiadającą tytułowi **nie stanowi nowej jakości w porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą** z dnia 6 marca 2001 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t. jedn.: DzU z 2001 r., nr 124, poz. 1362, ze zm.). W nowej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy zostały w przeważającej mierze powtórzone regulacje obecnie obowiązującej ustawy z wprowadzeniem pewnych zmian w układzie przepisów i ich redakcji.

W nowej ustawie **rzeczywistą nowość w porównaniu z ustawą obecnie obowiązującą stanowią:**

- 1) objęcie kontrolą i nadzorem Państwowej Inspekcji Pracy zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy osobom fizycznym wykonującym pracę na rzecz przedsiębiorcy na innej podstawie niż stosunek pracy, osobom wykonującym pracę na własny rachunek w miejscu wyznaczonym przez przedsiębiorcę, na rzecz którego praca jest świadczona, a także innym osobom fizycznym wykonującym różnego rodzaju prace pod kierownictwem innych podmiotów, oraz przyznanie państwowym inspektorom pracy kompetencji do wydawania nakazów usunięcia naruszeń lub przerwania działalności w razie nieprzestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 10 ust. 2 i ust. 3, art. 11 pkt. 1–5 i art. 13 nowej ustawy);
- 2) rozszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy o kontrolę legalności zatrudnienia i wykonywania innej działalności zarobkowej oraz o kontrolę legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców (art. 10 ust. 1 pkt. 3 i 4 nowej ustawy); obecnie sprawowanie wskazanej kontroli należy do kompetencji wojewody, zgodnie z art. 116 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001, ze zm.);

- 3) rozbudowanie szczególnej regulacji stosunków pracy w Państwowej Inspekcji Pracy i umieszczenie tej regulacji w odrębnych rozdziałach (Rozdział 5. – „Pracownicy Państwowej Inspekcji” i Rozdział 6. „Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna” w nowej ustawie); obecnie obowiązująca ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy zawiera istotne braki w regulacji stosunków pracy, zwłaszcza gdy chodzi o stosunki pracy nawiązywane na podstawie mianowania.

2. Objęcie kontrolą i nadzorem Państwowej Inspekcji Pracy zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy osobom wykonującym pracę na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy przez podmiot organizujący tę pracę oraz przyznanie państwowym inspektorom pracy kompetencji do wydawania nakazów usunięcia naruszeń lub przerwania działalności w razie nieprzestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy nie nasuwa żadnych zastrzeżeń. Należy zaznaczyć, że jest to usunięcie wady, którą ma obecnie obowiązująca ustawa. Przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy są przepisami prawa pracy, których zastosowanie nie ogranicza się do stosunków pracy. Przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy mają zastosowanie nie tylko do pracowników, ale także do innych osób, które wykonują pracę na innych podstawach prawnych pod kierownictwem innych podmiotów. Art. 11 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy stanowi, że nadzorem i kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy są objęci wszyscy pracodawcy oraz inne podmioty, na rzecz których świadczona jest praca przez osoby fizyczne. Państwowi inspektorzy pracy nie zostali jednak wyposażeni przez obecnie obowiązującą ustawę w środki prawne umożliwiające skuteczne wykonywanie kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy przez inne podmioty, na rzecz których świadczona jest praca przez osoby fizyczne, i nie mogą wydawać nakazów tym podmiotom w razie stwierdzenia naruszenia przez nie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

3. Rozszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy o kontrolę legalności zatrudnienia i wykonywania innej działalności zarobkowej oraz o kontrolę legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców (art. 10 ust. 1 pkt. 3 i 4 ustawy) nasuwa wątpliwości z punktu widzenia funkcjonalności takiego rozwiązania. Zagadnienia legalności zatrudnienia należą do sfery administracji pracy, która należy do kompetencji innych organów i inne organy upoważnione są do podejmowania w tej sferze działań władczych. Powierzenie Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji kontrolnych w tej sferze prowadzi do zamazywania podziału kompetencji między organami administracji publicznej i nieuzasadnionego rozdzielenia kompetencji kontrolnych i kompetencji władczych. Kontrola legalności zatrudnienia i wykonywania innej działalności zarobkowej oraz kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców tylko w części mieści się w przedmiocie działalności inspekcji pracy, którym jest kontrola i nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Jeżeli państwowy inspektor pracy w trakcie kontroli poweźmie wiadomość o nielegalnym zatrudnieniu, to zgodnie z ogólnymi zasadami działania administracji publicznej jest obowiązany powiadomić właściwy organ i nie są w tym celu potrzebne żadne szczególne regulacje prawne, a w szczególności powierzenie Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji kontrolnych w omawianym zakresie.

Uzasadnione byłoby więc zrezygnowanie z rozszerzenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy o wyżej wskazaną kompetencję.

4. Regulacja prawna stosunków pracy, która została zamieszona w nowej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, **usuwa zasadniczą wadę regulacji prawnej stosunków pracy, która znajduje się w obecnie obowiązującej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy,** a mianowicie występowanie w tej regulacji luk, które z wielkim trudem dają się usunąć w drodze wykładni prawa przy zastosowaniu metody wnioskowań z analogii.

Regulacja stosunków pracy w Państwowej Inspekcji Pracy w obecnie obowiązującej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy została ukształtowana przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU z 2001 r., nr 76, poz. 809). Wskazana ustawa zmieniająca wprowadziła mianowanie jako podstawę nawiązywania stosunków pracy z pracownikami wykonującymi lub nadzorującymi czynności kontrolne. Ustanowienie mianowania jako podstawy nawiązywania stosunków pracy z inspektorami pracy było regulacją słuszną co do zasady, ale wadliwą co do sposobu uregulowania. Zostały bowiem tylko określone stanowiska, na których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania, nie zostały natomiast ustanowione przepisy regulujące ten stosunek w sposób szczególny. Nie istnieje ogólna regulacja stosunku pracy na podstawie mianowania. Kodeks pracy w odniesieniu do stosunków pracy z mianowania stanowi jedynie w art. 76, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach uzasadnionych szczególnym charakterem pracy. Problemu nie rozwiązywało odesłanie przez ustawę o Państwowej Inspekcji Pracy do ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t. jedn.: DzU z 2001 r., nr 86, poz. 953, ze zm.). Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w urzędach państwowych objętych ustawą o pracownikach urzędów państwowych zostało bowiem zniesione ustawą z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Status prawny urzędników mianowanych zachowali tylko ci pracownicy, którzy byli mianowani przed wejściem w życie nowelizacji ustawy (art. 2 ust. 3 tej ustawy). Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych podstawą nawiązania stosunku pracy z pracownikiem urzędu państwowego jest umowa o pracę lub powołanie, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Zawarte w ustawie o pracownikach urzędów państwowych uregulowania dotyczące urzędników mianowanych odnoszą się do urzędników,

którzy zostali mianowani przed dniem wejścia w życie ustawy z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W związku z tym w ustawie o pracownikach urzędów państwowych nie ma obecnie przepisów regulujących wymogi, które musi spełniać pracownik, aby uzyskać status pracownika mianowanego, oraz przepisów regulujących treść aktu mianowania. Pozostawiono tylko przepisy regulujące zmianę treści i rozwiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania oraz przepisy regulujące szczególne prawa i obowiązki oraz odpowiedzialność dyscyplinarną urzędników mianowanych. Zagadnienie nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania w Państwowej Inspekcji Pracy było więc sprawą nieuregulowaną. Nie było przepisów, które jasno określałyby, jakie warunki musi spełniać kandydat, aby uzyskać mianowanie, oraz jaka jest treść aktu mianowania.

Regulacja prawna stosunków pracy, która została zamieszczona w nowej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, jest w zasadzie odwzorowaniem regulacji prawnej stosunków pracy w Najwyższej Izbie Kontroli w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j. tekst: DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.).

Regulacja prawna stosunków pracy, która została zamieszczona w nowej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, nasuwa dwa zastrzeżenia.

Pierwsze zastrzeżenie odnosi się do braku w omawianej regulacji przepisów, które zapewniałyby chociażby **minimalne gwarancje realizacji konstytucyjnego prawa obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach** (art. 60 Konstytucji RP). Minimalną gwarancję realizacji tego prawa stanowi publiczna informacja o wolnych stanowiskach w służbie publicznej i możliwości ubiegania się o te stanowiska. Pożądane byłyby jednak gwarancje dalej idące, np. ustanowienie postępowań konkursowych przy obsadzaniu wolnych stanowisk i przy mianowaniu.

Drugie zastrzeżenie odnosi się do tego, że ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy **nie reguluje zasad wynagradzania pracowników.**

W obecnie obowiązującym stanie prawnym zasady wynagrodzenia pracowników Państwowej Inspekcji Pracy są regulowane ustawą o pracownikach urzędów państwowych i regulaminem wynagradzania wydanym przez Głównego Inspektora Pracy na podstawie art. 48 ust. 3 tej ustawy. Zmiany wprowadzone przez ustawę o Państwowej Inspekcji Pracy w ustawie o pracownikach urzędów państwowych (art. 97 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy) wyłączają jednak zastosowanie ustawy o pracownikach urzędów państwowych w stosunku do pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.

Konieczne jest zatem zamieszczenie w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy przepisów określających podstawowe zasady wynagradzania pracowników oraz zamieszczenie przepisu upoważniającego Głównego Inspektora Pracy do wydania regulaminu wynagradzania.

5. W opinii należy też podnieść **wątpliwości co do zasadności utrzymania** w nowej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy **uprawnienia organów Państwowej Inspekcji Pracy do orzekania w drodze decyzji o obowiązku pracodawcy wypłacenia pracownikowi wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia związanego z pracą** (art. 11 pkt 7 nowej ustawy). Powyższa kompetencja organów Państwowej Inspekcji Pracy została wprowadzona przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU z 2001 r., nr 76, poz. 809).

Przyznanie organom Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku pracodawcy wypłacenia pracownikowi wynagrodzenia lub innego świadczenia związanego z pracą wykracza poza zakres spraw ochrony zdrowia i życia pracowników podczas pracy (bezpieczeństwa i higieny pracy), w których organy Państwowej

Inspekcji są i powinny być uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Obowiązek zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest obowiązkiem, który ciąży na pracodawcy nie tylko wobec pracowników w ramach indywidualnych stosunków pracy, ale również w stosunku do państwa. Oczywiście jest, że w sprawach dotyczących wykonania obowiązków publicznoprawnych orzekają organy administracji publicznej w drodze decyzji. Natomiast **niewywiązanie się przez pracodawcę wobec pracownika ze zobowiązań wynikających ze stosunku pracy rodzi spór cywilnoprawny, a do rozstrzygnięcia tego sporu właściwy jest sąd powszechny.**

Przyznanie organom Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do orzekania w drodze decyzji o obowiązku wypłaty wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą należy uznać za **niezgodne z postanowieniami Konstytucji, które ustanawiają zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 Konstytucji).** Zgodnie z postanowieniem art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Postanowienie art. 175 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Do sądów powszechnych należy, zgodnie z art. 177 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów.

Niewywiązanie się przez pracodawcę wobec pracownika ze zobowiązań wynikających ze stosunku pracy rodzi spór cywilnoprawny między pracownikiem a pracodawcą, a do rozstrzygnięcia tego sporu właściwy jest sąd powszechny (wydział pracy), zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego. Wydany przez sąd wyrok podlega wykonaniu w trybie egzekucji sądowej. Upoważnienie organów Państwowej Inspekcji Pracy do wydawania

nakazów wypłacenia przez pracodawcę pracownikowi wynagrodzenia za pracę lub innych świadczeń związanych z pracą narusza zasadę podziału władz i wkracza w kompetencje zastrzeżone sądom powszechnym. Sprawa niewypłacenia pracownikowi należnego wynagrodzenia jest sprawą cywilną (sprawą prywatnoprawną), a nie sprawą z zakresu administracji publicznej (sprawą publicznoprawną), która jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli sądu administracyjnego. Pracodawca, nie wypłacając pracownikowi należnego wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia związanego z pracą, nie narusza żadnych obowiązków publicznoprawnych ciążących na nim w stosunku do państwa. Narusza natomiast obowiązek prawny, który wynika z wiążącego go z konkretnym pracownikiem stosunku pracy.

Upoważnienie organów Państwowej Inspekcji Pracy do nałożenia na pracodawcę w drodze decyzji administracyjnej obowiązku wypłacenia pracownikowi wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia związanego z pracą **wprowadza administracyjnoprawną drogę dochodzenia przez pracownika roszczeń płacowych, która ma istnieć obok sądowej drogi dochodzenia tych roszczeń.** Taka regulacja prawna, niezależnie od jej zasadniczej wadliwości z punktu widzenia zasad ustrojowych państwa i zasad systemu prawa, **prowadzi do nieuchronnej i nierozwiązalnej kolizji kompetencji organów administracji publicznej, sądów administracyjnych i sądów powszechnych.** Nie da się udzielić jakiegokolwiek sensownej odpowiedzi na podstawowe pytania z dziedziny postępowania administracyjnego i administracyjnosądowego oraz z dziedziny postępowania cywilnego, jaka jest w omawianych sprawach moc wiążąca decyzji administracyjnych i wyroków sądów administracyjnych w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym oraz jaka jest moc wiążąca wyroków sądów powszechnych w postępowaniu administracyjnym i administracyjnosądowym. Na te pytania można udzielić odpowiedzi tylko przy ścisłym podziale kompetencji organów

administracji publicznej, sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Decyzja administracyjna lub wyrok sądu administracyjnego przy podziale kompetencji może rozstrzygać w postępowaniu cywilnym wyłącznie kwestię wпадkową, mającą znaczenie dla rozstrzygnięcia głównego przedmiotu sprawy, i w rozstrzygnięciu tej kwestii sąd powszechny jest związany rozstrzygnięciem administracyjnym, gdyż sam nie jest właściwy do rozstrzygnięcia tej kwestii i została ona rozstrzygnięta przez właściwy organ. Podobnie przedstawia się sprawa, gdy chodzi o związanie organu administracji i sądu administracyjnego wyrokiem sądu cywilnego, który rozstrzyga jakąś kwestię wпадkową w postępowaniu administracyjnym.

W omawianych tutaj sprawach niewypłacenia przez pracodawcę pracownikowi należnego wynagrodzenia za pracę lub innych świadczeń związanych z pracą występuje sytuacja, że różne są strony w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu administracyjnym oraz administracyjnosądowym. W postępowaniu cywilnym stronami są pracodawca i pracownik, natomiast w postępowaniu administracyjnym i administracyjnosądowym organ Państwowej Inspekcji Pracy i pracodawca. Powoduje to, że oba te postępowania muszą być traktowane jako postępowania niezależne. Tym samym podjęcie jednego z tych postępowań nie ma wpływu na możliwość podjęcia drugiego z tych postępowań, a rozstrzygnięcia podjęte w każdym z nich są w jednakowym stopniu wiążące dla pracodawcy, który jest stroną w obu postępowaniach. Ewentualna rozbieżność między rozstrzygnięciami w każdym z tych postępowań może być usuwana tylko w ramach instytucji wznowienia postępowania cywilnego lub administracyjnego, jeżeli są jednocześnie spełnione przesłanki wznowienia postępowania określone w kodeksie postępowania cywilnego oraz w kodeksie postępowania administracyjnego. Należy jednak zaznaczyć, że sam fakt rozbieżności rozstrzygnięcia sądu powszechnego i rozstrzygnięcia organu Państwowej Inspekcji Pracy nie stanowi podstawy wznowienia ani postępowania sądowego, ani postępowania administracyjnego.

Regulacja upoważniająca organy Państwowej Inspekcji Pracy do wydawania decyzji nakazujących pracodawcy wypłacenie pracownikowi wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia związanego z pracą została wprowadzona bez należytego rozważenia wszystkich aspektów prawnych, które wiążą się z jej wprowadzeniem. Regulacja ta zawiera poważne wady systemowe, które wykluczają możliwość spójnej jej wykładni i stosowania. Nie można bowiem stworzyć spójnej regulacji prawnej, w której sprawy tego samego rodzaju mogłyby być rozstrzygane zarówno przez sądy powszechne, jak i organy administracji państwowej oraz sądy administracyjne.

Organy Państwowej Inspekcji Pracy mogą być uprawnione do wydawania decyzji tylko w sprawach dotyczących warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, gdyż te decyzje nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach i obowiązkach stron indywidualnego stosunku pracy. W tym wypadku decyzja organu Państwowej Inspekcji Pracy dotyczy niewykonania przez pracodawcę administracyjnoprawnego obowiązku wobec państwa zapewnienia zatrudnianym pracownikom i innym osobom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Istniejący przez zmianą ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w 2001 r. podział środków działania organów Państwowej Inspekcji Pracy na decyzje administracyjne w sprawach dotyczących bezpieczeństwa pracy i na nie mające wiążącego charakteru wystąpienia do pracodawcy w innych sprawach nie był przypadkowy. Opierał się on na rozgraniczeniu spraw, które są sprawami z zakresu administracji publicznej (państwowy nadzór nad warunkami pracy), od spraw niewykonywania przez strony zobowiązań wynikających ze stosunku pracy. Do rozstrzygania sporów ze stosunku pracy właściwe są sądy, a każda ze stron stosunku pracy ma taką samą możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez drugą stronę obowiązków wynikających z tego stosunku. Podział środków działania organów Państwowej Inspekcji Pracy na decyzje administracyjne w sprawach dotyczących bezpieczeństwa pracy i na nie mające wiążącego charakteru wystąpienia do

pracodawcy w innych sprawach powinien więc zostać przywrócony w nowej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy.

6. Na koniec tej części opinii należy zaznaczyć, że w **przepisach zmieniających ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy pozostały przepisy, które wynikały z zawartej w prezydenckim projekcie ustawy koncepcji przekształcenia obecnie obowiązującej trzyszczeblowej struktury organów Państwowej Inspekcji Pracy w strukturę dwuszczeblową** (z likwidacją państwowego inspektora pracy jako organu podstawowego) i które wprowadzały w innych przepisach innych ustaw zmianę polegającą na zastąpieniu określenia ‘państwowy inspektor pracy’ określeniem ‘właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy’ lub określeniem ‘okręgowy inspektor pracy’ (zmianę miała być wprowadzona przez nadanie nowego brzmienia określonym przepisom) . W trakcie prac sejmowych nad projektem odstąpiono od koncepcji przekształcenia struktury organów Państwowej Inspekcji Pracy i **nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy zachowuje obecnie istniejącą strukturę organów Państwowej Inspekcji Pracy. Bezprzedmiotowe stały się zmiany w przepisach innych ustaw związane z projektowaną pierwotnie nową strukturą organów Państwowej Inspekcji Pracy.** Jeżeli określenie ‘państwowy inspektor pracy’ zostanie zastąpione określeniem ‘właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy’ nie będzie to miało żadnych skutków praktycznych, gdyż oba określenia mają takie same znaczenie. Wprowadzenie zmiany o wyłącznie werbalnym charakterze jest więc zbędne. Natomiast zastąpienie określenia ‘państwowy inspektor pracy’ określeniem ‘okręgowy inspektor pracy’ spowoduje przeniesienie określonej kompetencji na wyższy szczebel struktury organizacyjnej (w dwuszczeblowej strukturze organizacyjnej okręgowy inspektor pracy byłby organem szczebla podstawowego). Dokonanie takiej zmiany z pewnością nie było zakładane, gdy zdecydowano o pozostawieniu trzyszczeblowej struktury organów Państwowej Inspekcji Pracy.

Przedstawiona wyżej uwaga dotyczy następujących zmian: art. 9¹ § 4, art. 151⁷ § 6, art. 200¹ § 3, art. 209 §§ 1 i 4, art. 234 § 4, art. 235 § 1 i art. 304⁵ § 1 Kodeksu pracy (zmiany wprowadzone przez art. 96 pkt. 1–6 i 12 nowej ustawy), art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (zmiana wprowadzona przez 98 nowej ustawy), art. 88 ust. 12 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zmiana wprowadzona przez art. 104 pkt 2 nowej ustawy).

Wskazane wyżej przepisy wymagają usunięcia.

III. Zmiany w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń.

1. Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy wprowadziła zmiany w przepisach Kodeksu pracy regulujących odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika (art. 281–283 k.p.), podnosząc znacząco dolną i górną wysokość grzywien nakładanych za te wykroczenia.

Podniesieniu wysokości grzywien nakładanych za wykroczenia przeciwko prawom pracownika towarzyszy podniesienie wysokości grzywien, które mogą nakładać za te wykroczenia państwowi inspektorzy pracy w postępowaniu mandatowym.

Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy wprowadziła również do Kodeksu karnego przepis art. 218 § 3, zgodnie z którym niewykonanie orzeczenia sądu zasądającego wypłatę wynagrodzenia lub innego świadczenia ze stosunku pracy jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności do lat trzech. W obecnie obowiązującym stanie prawnym wskazany czyn jest wykroczeniem (art. 282 § 2 k.p.).

Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy ponadto wprowadziła do Kodeksu karnego art. 225 § 3, zgodnie z którym udaremnienie lub utrudnienie przeprowadzenia kontroli legalności zatrudniania cudzoziemców lub

powierzenia cudzoziemcom innych zajęć zarobkowych oraz wykonywania pracy lub innej działalności przez cudzoziemców jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3. W obecnie obowiązującym stanie prawnym wskazany czyn jest wykroczeniem (art. 124 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001, ze zm.). Art. 225 k.k. jest umieszczony w rozdziale Kodeksu karnego o przestępstwach przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego. Nowo wprowadzony § 3 w art. 225 k.k. jest spójny z obecnymi §§ 1 i 2 tego artykułu, które penalizują udaremnianie lub utrudnianie wykonywanie kontroli w zakresie ochrony środowiska i w zakresie inspekcji pracy. Wskazana zmiana w prawie karnym nie nasuwa zastrzeżeń jako sama w sobie, choć można mieć pewne zastrzeżenia co do art. 225 k.k. Omawianie tych zastrzeżeń wykraczałoby jednak poza cel i potrzeby niniejszej opinii.

2. Zmiany w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń dotyczących odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową mają tę podstawową wadę, że nie są one następstwem określonych założeń ogólnych, opracowanych na podstawie oceny roli, jaką może i powinna pełnić sankcja karna w zapewnieniu praworządności w stosunkach pracy, oraz ustalenia, z jakimi naruszeniami obowiązków pracowniczych powinna być związana sankcja karna. U podłoża tych zmian leży aprioryczne założenie, że zwiększanie penalizacji naruszeń prawa pracy przez pracodawców jest najwłaściwszą metodą zapewnienia praworządności w stosunkach pracy.

Stosunki pracy mają charakter zobowiązaniowy i są regulowane przede wszystkim według niewładczej (cywilnoprawnej) metody regulacji, a władcza (administracyjnoprawna) metoda regulacji ma w stosunkach pracy charakter uzupełniający. **Podstawowym rodzajem sankcji za naruszenie**

przez pracodawcę norm prawa pracy jest zatem sankcja cywilnoprawna (możliwość dochodzenia przez pracownika roszczeń przed sądem pracy). Sankcja karna za naruszenie przez pracodawcę norm prawa pracy powinna być ustanawiana tylko w uzasadnionych wypadkach, gdy przemawia za tym interes publiczny. **Za interes publiczny przemawiający za ustanowieniem sankcji karnej za naruszenia określonych norm prawa pracy przez pracodawcę nie może być uznana wyłącznie potrzeba ochrony pracownika jako strony słabszej w stosunkach pracy.** Przy podejściu, że sankcja karna ma być podstawowym, a nie uzupełniającym środkiem zapewnienia praworządności w stosunkach pracy, narusza się zobowiązaniową naturę prawa pracy i przekształca się je w dział prawa publicznego. Od dłuższego czasu przy okazji zmian prawa pracy naruszenia coraz większej liczby norm prawa pracy są kwalifikowane jako przestępstwa lub wykroczenia. **Sankcja karna w stosunkach pracy przekształca się coraz bardziej w środek, który ma pośrednio służyć wykonaniu przez pracodawcę w stosunku do pracownika obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Rozwijanie sankcji karnych w prawie pracy prowadzi do sytuacji, że sankcja cywilnoprawna staje się drugorzędna,** a w konsekwencji wykładnia prawa pracy jest dokonywana przede wszystkim przez państwowych inspektorów pracy przy orzekaniu w postępowaniu mandatowym w sprawach o wykroczenia oraz przez sądy karne, a nie przez sądy pracy, które są do tego powołane i najlepiej przygotowane.

3. W zmienionych przepisach Kodeksu pracy o wykroczeniach przeciwko prawom pracownika ustalono jednolicie dla wszystkich wykroczeń określonych w tych przepisach dolną i górną granicę wysokości grzywny. Grzywna może zostać wymierzona w wysokości od 1000 do 30000 zł.

Kodeks pracy określa jako wykroczenia czyny naruszające różne przepisy prawa pracy, a naruszenie poszczególnych przepisów prawa pracy cechuje się różnym stopniem społecznej szkodliwości czynu. Wykroczenie można popełnić

zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej. **Ustalenie na tysiąc złotych dolnej granicy grzywny za wszystkie wykroczenia określone w Kodeksie pracy w szeregu sytuacjach może prowadzić do tego, że grzywna będzie niewspółmierna do społecznej szkodliwości czynu i do stopnia zawinienia sprawcy** (niższej grzywny niż tysiąc złotych nie będzie można nałożyć). **Natomiast ustalenie maksymalnej wysokości grzywny na trzydzieści tysięcy złotych spowoduje, że przedmiotowy ciężar poszczególnych wykroczeń będzie trzeba oceniać na płaszczyźnie wymiaru kary.** Może to za sobą pociągnąć rozchwianie wysokości orzekanych kar za przedmiotowo takie same wykroczenia przy podobieństwie znamion podmiotowych czynu (stopnia winy i innych okoliczności dotyczących sprawcy, które się bierze pod uwagę przy wymiarze kary).

5. Dolna i górna granica grzywny za wykroczenie przeciwko prawom pracownika są **znacząco wyższe od dolnej i górnej wysokości grzywny, które zostały określone w art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń.** Powołany przepis stanowi, że „Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.”. Grzywna w tych granicach jest obecnie karą za wykroczenia określone w Kodeksie pracy (przepisy Kodeksu pracy nie określają obecnie wysokości grzywny). Poddanie wszystkich wykroczeń określonych w Kodeksie pracy penalizacji tak znacząco przewyższającej standardową penalizację wykroczeń wymagałoby zatem szczególnego uzasadnienia.

6. Szerszego omówienia wymaga **wprowadzony do Kodeksu karnego przepis art. 218 § 3,** który stanowi: „Osoba określona w § 1, która będąc orzeczeniem sądu zobowiązana do wypłaty wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia ze stosunku pracy, obowiązku tego nie wykonuje – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.”.

Na wstępie należy zaznaczyć, że **Kodeks karny w art. 218 § 2 penalizuje odmowę ponownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ.** Ten przepis obejmuje przede wszystkim sytuację, gdy nie zostanie wykonany wyrok sądu pracy o przywróceniu pracownika do pracy. Ten czyn jest zagrożony karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

W żaden sposób **nie da się racjonalnie uzasadnić, że społeczna szkodliwość niewykonania wyroku zasądzającego wypłatę wynagrodzenia lub innego świadczenia ze stosunku pracy jest tak znacząco większa od społecznej szkodliwości niewykonania wyroku o przywrócenia do pracy, iż górna granica kary pobawienia wolności musi być trzykrotnie większa** (w pierwszym wypadku 3 lata, a w drugim wypadku rok). Trzeba przy tym zaznaczyć, że w pierwotnej wersji art. 218 § 3 k.k. karą miało być wyłącznie pobawienie wolności do lat 3. Sprawia to wrażenie, że przy ustalaniu sankcji karnych za przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom pracowników odchodzi się zupełnie od oceny szkodliwości społecznej danego czynu, a zagrożenie sankcją karną traktuje się jako środek zapewniający prawidłowe wykonywanie przez pracodawcę obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

Art. 218 § 3 k.k. obejmuje tylko niewykonanie wyroków zasądzających wypłatę wynagrodzenia lub innego świadczenia ze stosunku pracy. Nie obejmuje więc wyroków zasądzających roszczenia niepieniężne (np. udzielenie czasu wolnego w zamian za godziny nadliczbowe, sprostowanie świadectwa pracy). **Wprowadzenie zróżnicowania wyroków na zasądzające roszczenia pieniężne i roszczenia niepieniężne, gdy chodzi o poddanie ich niewykonania sankcji karnej, także trudno racjonalnie uzasadnić.**

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że **obecnie art. 282 § 2 k.p. penalizuje jako wykroczenie niewykonanie podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu pracy lub ugody zawartej przed komisją pojednawczą lub sądem pracy.** Zakres przedmiotowy art. 282 § 2 k.p. jest więc szerszy od zakresu

przedmiotowego art. 218 § 3 k.k.. Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy **pozostawia art. 282 § 2 k.p. bez zmian.** Wprowadzenie art. 218 § 3 k.k. spowoduje zatem, że niewykonanie orzeczenia sądu pracy zasądającego świadczenie niepieniężne (np. udzielenie czasu wolnego w zamian za godziny nadliczbowe, sprostowanie świadectwa pracy) będzie wykroczeniem, a niewykonanie orzeczenia sądu pracy zasądającego świadczenie pieniężne (wypłatę wynagrodzenia lub innego świadczenia) będzie przestępstwem. Tylko wykroczeniem będzie nadal niewykonanie ugody zawartej przed sądem pracy lub komisją pojednawczą.

Przez wprowadzenie art. 218 § 3 k.k. następuje więc zróżnicowanie penalizacji niewykonania różnych aktów, które w sądowym postępowaniu egzekucyjnym mają taką samą moc, a mianowicie są tytułami egzekucyjnymi.

Na zakończenie trzeba postawić pytanie, **czy znajduje w ogóle uzasadnienie sankcja karna lub wykroczeniowa za niewykonanie wyroku zasądającego roszczenie ze stosunku pracy.**

Penalizacja niewykonania wyroków zasądających roszczenia ze stosunku pracy powoduje, że wyroki w sprawach cywilnych zostają podzielone na wyroki zasądające roszczenia ze stosunku pracy, których niewykonanie jest penalizowane, i wyroki zasądające wydawane w innych sprawach cywilnych, których niewykonanie nie jest penalizowane. Trudno znaleźć wytłumaczenie dla takiego podziału. Wyroki sądowe w sprawach cywilnych nie poddają się podziałowi na wydawane w sprawach ważniejszych i w sprawach mniej ważnych. **Środkiem służącym przymusowemu wykonaniu wyroku sądowego, jeżeli dłużnik nie wykonuje go dobrowolnie, jest egzekucja sądowa, a nie odpowiedzialność karna.**

7. W opinii dotyczącej zmian, które wprowadza ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń o odpowiedzialności za

czyny przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, trzeba zwrócić uwagę na to, że w **dniu 16 stycznia 2007 r. Prezydent RP wniósł do Sejmu projekt ustawy o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom wykonującym pracę zarobkową (druk sejmowy nr 1446)**. Projektowana ustawa ma wprowadzić odpowiedzialność podmiotów zbiorowych – pracodawców będących jednostkami organizacyjnymi, choćby nie posiadającymi osobowości prawnej, zatrudniającymi pracowników lub powierzającymi wykonywanie innej pracy zarobkowej. Nie jest to jednak całość przedmiotu regulacji projektowanej ustawy. **Projektowana ustawa zawiera bowiem również zmiany w przepisach art. 281–283 Kodeksu pracy** regulujących odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Zmiany w przepisach art. 281–283 k.p. **pokrywają się częściowo ze zmianami, które Prezydent RP przedstawił w projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy** i które zostały zamieszczone w opiniowanej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy. Zmiany pokrywają się, gdy chodzi o wysokość grzywnien za wykroczenia. Natomiast nowymi zmianami w art. 281–283 k.p. są:

- a) ustanowienie odpowiedzialności za podżeganie do popełnienia wykroczenia oraz za pomocnictwo przy jego popełnieniu; zgodnie z art. 14 § 1 Kodeksu wykroczeń odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi wtedy, gdy ustawa tak stanowi, i tylko w razie popełnienia czynu zabronionego;
- b) wprowadzenie możliwości orzeczenia nawiązki na rzecz pokrzywdzonego w kwocie do 3000 zł przy wykroczeniach określonych w art. 281 i art. 282 k.p.; zgodnie z art. 32 Kodeksu wykroczeń nawiązkę orzeka się na rzecz pokrzywdzonego w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych.

Uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową w ogóle nie wspomina o wcześniej wniesionym projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, który zawierał propozycje zmian w przepisach prawa karnego i prawa o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom osób wykonującym pracę

zarobkową. Trudno zatem ustalić, dlaczego projekt ustawy o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową zawiera zmiany, które częściowo pokrywają się ze zmianami zaproponowanymi w projekcie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

W powstałej sytuacji uzasadnione byłoby usunięcie z uchwalonej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy przepisów wprowadzających zmiany w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. W ustawie o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową powinny zostać łącznie wprowadzone wszystkie zmiany w prawie karnym i w prawie wykroczeń.

IV. Konkluzja.

Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy w części dotyczącej organizacji i działalności Państwowej Inspekcji Pracy wymaga kilku poprawek oraz rozważenia usunięcia z niej niektórych regulacji.

Natomiast zamieszone w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy przepisy, które wprowadzają zmiany w przepisach prawa karnego i prawa wykroczeń dotyczących odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, powinny zostać z niej usunięte. Zagadnienie penalizacji naruszeń prawa pracy powinno zostać całościowo rozpatrzone w trakcie prac nad prezydenckim projektem ustawy o odpowiedzialności za czyny przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową (druk sejmowy nr 1446).

Warszawa, dnia 16 marca 2007 r.