

**24/A/2018**

**WYROK**  
z dnia 26 kwietnia 2018 r.  
**Sygn. akt K 6/15\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca  
Michał Warciński  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2018 r., wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. Nr 35, poz. 163, ze zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 2) art. 18<sup>5</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502) oraz art. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy w zakresie, w jakim rozszerza cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, a także art. 4, art. 8 i art. 11 ustawy o społecznej inspekcji pracy z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji i prawem do prywatności, z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 47 Konstytucji,
- 3) art. 5 ustawy o społecznej inspekcji pracy z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 4) art. 6 i art. 7 ustawy o społecznej inspekcji pracy z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawem do sądu, a także z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- 5) art. 11 i art. 12 ustawy o społecznej inspekcji pracy z art. 20 Konstytucji,
- 6) art. 13 ustawy o społecznej inspekcji pracy z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 7) art. 14 i art. 15 ustawy o społecznej inspekcji pracy z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 2 maja 2018 r. w Dz. U. poz. 830.

o r z e k a:

1. Art. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 567) i art. 18<sup>5</sup> § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.) w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 7 ust. 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 8 ust. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 8 ust. 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy:

a) jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim nie uzależnia obowiązku udzielenia społecznemu inspektorowi pracy informacji oraz okazania mu dokumentów od uzyskania zgody pracownika w wypadkach, w których realizacja tego obowiązku wiązałaby się z udostępnieniem danych osobowych tego pracownika, jest niezgodny z art. 47 Konstytucji.

7. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Art. 11 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy, rozumiany w ten sposób, że wniesienie sprzeciwu do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy zawiesza obowiązek wykonania zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy, jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

## UZASADNIENIE

## I

1. W piśmie z 28 listopada 2014 r. Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca) wniósł o orzeczenie przez Trybunał, że:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. Nr 35, poz. 163, ze zm.; dalej: u.s.i.p. lub ustawa o społecznej inspekcji pracy) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji – z powodu braku precyzyjnego określenia maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy, którzy mogą działać w jednym zakładzie pracy,
- 2) art. 18<sup>5</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502; dalej: k.p. lub kodeks pracy) oraz art. 1 u.s.i.p. w zakresie, w jakim rozszerza cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, a także art. 4, art. 8 i art. 11 u.s.i.p. są niezgodne z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji i prawem do prywatności, a także z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 47 Konstytucji – z powodu zbyt szerokiego i ogólnikowego określenia kompetencji społecznych inspektorów pracy,
- 3) art. 5 u.s.i.p. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzoną z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji – z powodu mało precyzyjnego określenia kwalifikacji wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy,
- 4) art. 6 i art. 7 u.s.i.p. są niezgodne z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą prawidłowej legislacji, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawem do sądu, a także z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji – z powodu nieokreślenia jasnej procedury wyboru i odwoływania społecznych inspektorów pracy i przyjęcie w tym zakresie mechanizmu, który nie gwarantuje rzeczywistej kontroli rzetelnego wywiązywania się przez nich z ich funkcji, a także z powodu braku możliwości sądowej kontroli prawidłowości wyboru i odwołania społecznych inspektorów pracy,
- 5) art. 11 i art. 12 u.s.i.p. są niezgodne z art. 20 Konstytucji – z powodu przyznania zakładowym społecznym inspektorom pracy prawa do wydawania zaleceń, które w wypadku niewniesienia zastrzeżeń stanowią akty władcze wiążące pracodawców, oraz obciążenia pracodawców koniecznością założenia i prowadzenia zakładowych ksiąg zaleceń i uwag,
- 6) art. 13 u.s.i.p. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji – z powodu objęcia społecznych inspektorów pracy nadmierną ochroną, uzależnienia tej ochrony od kryterium niezwiązanego z rzeczywistym charakterem pełnionej przez nich funkcji oraz niesprecyzowania maksymalnej liczby inspektorów mogących działać w jednym zakładzie pracy,
- 7) art. 14 i art. 15 u.s.i.p. są niezgodne z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji – z powodu nieprecyzyjnego określenia obciążeń, jakie pracodawca ponosi w związku z działaniem społecznej inspekcji pracy.

1.1. Wnioskodawca podkreślił, że nie kwestionuje samego istnienia nadzoru w postaci społecznej inspekcji pracy. Z tego względu wniosek nie dotyczy ustawy o społecznej inspekcji pracy w całości. Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił tylko poszczególne przepisy tej ustawy. W jego ocenie, problemy konstytucyjne pojawiają się na tle struktury społecznej inspekcji pracy oraz zakresu uprawnień inspektorów. Przede wszystkim przyjęty model wyboru inspektorów nie gwarantuje prawidłowego sprawowania nadzoru nad warunkami pracy, a jest tak dlatego, że ustawa nie określa wymogów kompetencyjnych, jakie stawiane powinny być kandydatom na tę funkcję. Nie ma w konsekwencji mechanizmu weryfikacji kwalifikacji. Ustawodawca nie ukształtował również żadnych procedur, które pozwalałyby wymusić rzeczywiste realizowanie zadań kontrolnych przez inspektorów. Wobec tego – zdaniem wnioskodawcy – model działania inspekcji nie daje gwarancji osiągnięcia celu ustawy. Ustawodawca nie wskazał maksymalnej liczby inspektorów działających w jednym zakładzie pracy; jednocześnie przyznał pracownikom sprawującym tę funkcję bardzo silną ochronę – silniejszą niż w przypadku działaczy związkowych. Ustanowienie społecznej inspekcji pracy w kształcie, jaki nadała tej inspekcji ustawa, nie jest zatem ani konieczne, ani niezbędne i stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej pracodawcy. W opinii wnioskodawcy, brak jest bowiem właściwej proporcji między rzeczywistymi efektami działania społecznej inspekcji pracy oraz ciężarami ponoszonymi przez pracodawcę.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że nie zostało spełnione wymaganie adekwatności rozwiązań ustawowych do celu regulacji, ponieważ przyjęty model społecznej inspekcji pracy nie gwarantuje skutecznego nadzoru nad warunkami wykonywania pracy, a co więcej – cel ten może być osiągnięty z wykorzystaniem innych, istniejących w prawie pracy instrumentów (takich jak opisane w rozdziale XI działu dziesiątego kodeksu pracy). Rozwiązania ustawowe nie dają rękojmi rzeczywistego wykonywania obowiązków przez inspektorów, co przekłada się na faktyczną niską efektywność tej instytucji. Tworzy się setki stanowisk inspektorskich w jednym zakładzie pracy bez gwarancji efektywnej kontroli warunków pracy. Jednocześnie przynajmniej w niektórych przepisach ustawy użyte są pojęcia, które umożliwiają ich dowolną interpretację, a to narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.2. Odnosząc się do art. 3 u.s.i.p., wnioskodawca podniósł zarzut niejasności i nieprecyzyjności pojęć, takich jak „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna”, co daje organizacjom związkowym prawo uznaniowego decydowania o konkretnej strukturze i wielkości inspekcji. Co więcej, decyzja organizacji w tym zakresie może być przez nią w każdej chwili zmieniona pod pozorem potrzeby „dostosowywania” struktury inspekcji do struktury zakładu pracy, a to wiąże się z wyborem nowych inspektorów. Pracodawca nie jest w stanie zatem określić, jaka ostatecznie liczba społecznych inspektorów pracy może się pojawić w zakładzie.

Zdaniem wnioskodawcy, brak legalnych definicji pojęć „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna” stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji. Nie sposób bowiem – jak stwierdzono we wniosku – uznać, że racjonalny ustawodawca zamierzał przyznać organizacjom związkowym prawo podejmowania w zasadzie uznaniowych decyzji co do struktury inspekcji jak i liczby inspektorów. Ponadto potencjalność pojawienia się w zakładzie znacznej liczby inspektorów objętych szczególną ochroną znacząco ogranicza swobodę pracodawcy w zakresie kształtowania własnej polityki kadrowej. Takiego ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie da się natomiast pogodzić z – często – znikomymi efektami funkcjonowania społecznej inspekcji pracy.

1.3. W zakresie art. 18<sup>5</sup> k.p. oraz art. 1, art. 4, art. 8 i art. 11 u.s.i.p. wnioskodawca podniósł wątpliwości co do dopuszczalności powierzenia społecznym inspektorom pracy generalnej kompetencji w zakresie kontroli przestrzegania prawa pracy – bez zawężenia przed-

miotowego tej właściwości do spraw dotyczących przestrzegania przepisów bhp. Jako że inspektorzy nie muszą mieć odpowiedniego przygotowania merytorycznego, tak szerokie ujęcie zadań inspekcji narusza zasadę prawidłowej legislacji, ponieważ wprowadza mechanizm, który nie może doprowadzić do zamierzonych efektów. Cel funkcjonowania inspekcji powinien być – w ocenie wnioskodawcy – zawężony do zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Uprawnienia pracownicze są bowiem skutecznie zabezpieczone w postępowaniu sądowym i dzięki działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Nie ma wobec tego uzasadnienia dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawcy na skutek tak szerokiego zakreszenia właściwości społecznej inspekcji pracy.

Wnioskodawca wskazał także, że w świetle obowiązującej regulacji pracodawca nie ma żadnych środków umożliwiających powstrzymanie inspektora przed skorzystaniem z uprawnień określonych w art. 4 i art. 8 u.s.i.p., nawet gdyby skorzystanie z nich mogło powodować znaczne straty dla pracodawcy albo zagrożenie życia lub zdrowia inspektora lub innych pracowników.

Naruszeniem zasady prawidłowej legislacji i wolności działalności gospodarczej jest również – zdaniem wnioskodawcy – umocowanie społecznych inspektorów do wydawania kierownikowi zakładu wiążących zaleceń, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.s.i.p. Tego rodzaju uprawnienie wykracza poza typowe uprawnienia przedstawicieli pracowniczych i narusza istotę stosunku pracy, na jaką składają się m.in. kompetencje kierownicze pracodawcy. Co więcej, ustawa nie określa zakresu przedmiotowego zaleceń, a to byłoby pożądane w szczególności wobec szerokich uprawnień inspektorów i braku wymagań co do ich kwalifikacji merytorycznych. Niewykonanie zaleceń może stanowić za to podstawę pociągnięcia pracodawcy do odpowiedzialności za wykroczenie opisane w art. 22 ust. 2 u.s.i.p.

Wnioskodawca podniósł zarzut naruszenia prawa do prywatności, chronionego na podstawie art. 47 Konstytucji, a wywodzonego również z art. 2 Konstytucji. Dzięki uprawnieniu do żądania od kierownika zakładu i pracowników informacji, inspektor ma możliwość pozyskiwania informacji o pracownikach – w tym też wrażliwych danych osobowych – bez związku z celami ustawy o społecznej inspekcji pracy. W skrajnych przypadkach uprawnienie inspektora może stawiać pracodawcę przed wyborem, czy odmówić inspektorowi prawa dostępu do danych i narazić się na odpowiedzialność na podstawie art. 22 u.s.i.p., czy ujawnić te dane i narazić się na odpowiedzialność karną przewidzianą w przepisach o ochronie danych osobowych.

1.4. Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjności art. 5 u.s.i.p. w nieprecyzyjnym określeniu przesłanek wyboru na stanowisko społecznego inspektora pracy. W praktyce właściwie jedynym warunkiem jest legitymowanie się członkostwem w związku zawodowym. Fakt członkostwa staje się ważniejszy niż posiadanie znajomości zagadnień wchodzących w zakres działania inspekcji. Trudno uznać, że takie założenie mógł przyjąć racjonalny ustawodawca. Niskie standardy dotyczące kwalifikacji inspektorów przekładają się na niską efektywność inspekcji, co niweczy cel ustawy. Zdaniem wnioskodawcy, art. 5 u.s.i.p. zarówno narusza wymagania poprawnej legislacji, jak i rodzi nieuzasadnione ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawcy.

1.5. Wnioskodawca uznał, że art. 6 i art. 7 u.s.i.p. uchybiają zasadom prawidłowej legislacji przez to, że nie dają pracodawcy możliwości kwestionowania wyboru inspektorów, nawet jeśli ma poważne zastrzeżenia co do przeprowadzonej procedury. Problem ten odnosi się odpowiednio do procedury odwołania. W efekcie organizacje związkowe mogą dowolnie interpretować wymagania ustawowe obowiązujące w tym zakresie. Tymczasem, jako że działalność społecznej inspekcji pracy dotyka sfery konstytucyjnych wolności i praw pracodawców, mają oni interes w zapewnieniu prawidłowości jej funkcjonowania, w tym prawidłowo-

ści wyboru i odwołania inspektorów. Zakwestionowane przepisy zamykają jednak pracodawcom sądową drogę dochodzenia kontroli zgodności z prawem procedur powołania i odwołania, a przez to naruszają art. 77 ust. 2 i, w konsekwencji, art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

1.6. Wnioskodawca zakwestionował również art. 11 i art. 12 u.s.i.p. dotyczące zaleceń formułowanych przez inspektora oraz obowiązku prowadzenia przez pracodawcę zakładowej księgi zaleceń i uwag. Jego zdaniem, uprawnienia do formułowania wobec pracodawcy wiążących zaleceń nie da się pogodzić z niskimi wymaganiami dotyczącymi merytorycznych kwalifikacji inspektorów. Instytucja zalecenia odwraca też relację między pracodawcą i pracownikiem, ograniczając temu pierwszemu możliwość kierowania zakładem. Brak wymagań co do kwalifikacji inspektorów, a także brak jakiegokolwiek merytorycznej kontroli nad sposobem wykonywania przez nich funkcji rodzi ryzyko wydawania zaleceń niesłużących realizacji celów ustawy o społecznej inspekcji pracy. Przyznanie społecznym inspektorom pracy prawa wydawania aktów władczych nie służy żadnemu ważnemu interesowi społecznemu, wobec czego nie ma uzasadnienia ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawcę. Możliwość wniesienia przez pracodawcę do Państwowej Inspekcji Pracy sprzeciwu wobec zalecenia społecznego inspektora pracy prowadzi tylko do niepotrzebnego obciążenia organu państwowego dodatkową pracą oraz związanymi z tym kosztami, i godzi w interes fiskalny państwa.

1.7. Odnosząc się do zarzutów niekonstytucyjności art. 13 u.s.i.p., wnioskodawca podkreślił raz jeszcze, że pracownicy pełniący funkcję społecznych inspektorów podlegają ochronie silniejszej nawet niż działacze związkowi i inni przedstawiciele pracowników. Intensywność tej ochrony wykracza, w jego ocenie, poza cel, jakim taka ochrona ma służyć. Wobec braku środków prawnych umożliwiających pracodawcy kwestionowanie procedury wyboru albo inicjowanie procedury odwołania społecznych inspektorów pracy, w praktyce dochodzić może do sytuacji, że powoływani będą inspektorzy tylko i wyłącznie po to, aby objąć pracowników specjalną ochroną. Nie istnieją przy tym mechanizmy egzekwowania, aby inspektor rzeczywiście realizował powierzone zadania. Niska efektywność inspekcji świadczy raczej o tym, że inspektorzy pełnią często swoje funkcje jedynie formalnie. Jak podkreślił wnioskodawca, celem ustawy o społecznej inspekcji pracy nie było umożliwienie objęcia znacznej liczby pracowników szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, niezależnie od faktycznego wykonywania przez nich zadań inspektorów.

Zdaniem wnioskodawcy – który nie neguje samej potrzeby objęcia inspektorów szczególną ochroną – ustawodawca powinien wskazać maksymalną liczbę osób, które mogą być objęte taką ochroną w jednym zakładzie pracy, oraz uzależnić ochronę od rzeczywistego wykonywania zadań inspektora. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę liczby chronionych społecznych inspektorów pracy pozwoliłoby wyeliminować słabości obowiązującej regulacji.

Brak takiego wskazania prowadzi ponadto do naruszenia równości w odniesieniu do pracodawców, ponieważ wyłącznie od decyzji zakładowych organizacji pracowniczych – a w szczególności od przyjętych przez nie interpretacji nieprecyzyjnych pojęć „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna” – zależy konkretna liczba osób objętych ochroną w danym zakładzie.

1.8. Wnioskodawca zakwestionował również – stwierdzając naruszenie zasad prawidłowej legislacji – brak sprecyzowania w treści art. 14 i art. 15 u.s.i.p. zakresu kosztów, jakie pracodawca obowiązany jest ponosić w związku z działalnością społecznej inspekcji pracy. Skutki ekonomiczne dla pracodawcy będą tym większe, im większa liczba inspektorów zostanie powołana – co nie zależy od woli pracodawcy. Możliwość zmiany przez zakładową

organizację pracy struktury inspekcji rodzi ponadto niepewność co do tego, z jakimi ostatecznie kosztami pracodawca musi się liczyć. O ile obowiązek zapewnienia inspekcji warunków niezbędnych do realizacji jej zadań znajduje uzasadnienie konstytucyjne, o tyle niejasność przepisów co do rodzaju i wysokości kosztów – w powiązaniu z brakiem ustawowego wskazania maksymalnej liczby inspektorów – powoduje, że nie zachodzi proporcjonalność między skalą ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy i efektami działania społecznej inspekcji pracy.

2. W piśmie z 13 stycznia 2016 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł o orzeczenie, że:

- 1) art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.i.p. jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 2) art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. oraz art. 1 w związku z art. 4 pkt 2, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, są zgodne z art. 20 w związku z art. 22 oraz z art. 47 Konstytucji,
- 3) art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. jest zgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 4) art. 13 ust. 1, 3 i 4 u.s.i.p. jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 5) art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.s.i.p. są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w pozostałym zakresie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do kwestii formalnych, Prokurator Generalny podniósł, że w kilku punktach *petitum* wniosku wnioskodawca zakwestionował formalnie całość wskazanych tam przepisów, podczas gdy sformułowane przez niego zarzuty i argumenty odniósł wyłącznie do części zawartych w tych przepisach jednostek redakcyjnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie sformułował zarzutów odnośnie do norm wynikających z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.s.i.p. W przypadku punktu 2 *petitum* wniosku za rzeczywisty przedmiot kontroli uznać należy natomiast art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. a także art. 1 w związku z art. 4 pkt 2, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. Kwestionowane przez wnioskodawcę kryteria wyboru społecznych inspektorów pracy określa z kolei art. 5 ust. 1 i 3 u.s.i.p. Nie odnosi się do tej kwestii art. 5 ust. 2 u.s.i.p. We wniosku nie zostały podniesione ponadto zarzuty co do niekonstytucyjności art. 11 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2 i 3 ani art. 13 ust. 2 u.s.i.p. Jeśli chodzi o kwestię nieprecyzyjnego określenia obciążeń, jakie obwiązany jest ponosić pracodawca w związku z działalnością społecznej inspekcji pracy, problem ten powiązać należy z art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.s.i.p.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wniosek obarczony jest również wadami formalnymi dotyczącymi braku uzasadnienia poszczególnych zarzutów. Wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym – w świetle wymogów prawidłowej legislacji – miałyby polegać nadmierna nieprecyzyjność i niezrozumiałość przepisów powierzających społecznej inspekcji pracy zadania w sferze ochrony uprawnień pracowniczych. W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie powinno być także umorzone w zakresie art. 5 u.s.i.p. z uwagi na brak uzasadnienia zarzutów. Natomiast zarzut podniesiony w odniesieniu do art. 6 i art. 7 u.s.i.p., polegający na braku możliwości dochodzenia przez pracodawcę sądowej kontroli prawidłowości procedur wyboru i odwołania społecznych inspektorów, jest w istocie zarzutem zaniechania ustawodawczego, które pozostaje poza kognicją Trybunału. Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca celowo i świadomie nie przewidział takiej możliwości, ponieważ społeczna

inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną w interesie pracowników i kierowaną przez zakładowe organizacje związkowe, a ponadto wybór lub odwołanie społecznego inspektora pracy nie narusza żadnych wolności ani praw pracodawcy. W treści wniosku nie zostały też przedstawione odrębne argumenty mające przemawiać za niekonstytucyjnością art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 12 u.s.i.p. Jeśli chodzi zaś o art. 13 u.s.i.p., o ile wnioskodawca uzasadnia zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji, to nie odnosi się wcale do kwestii naruszenia zasady zaufania. Uchybienia zasadzie równości doszukuje się natomiast na płaszczyźnie stosowania prawa i wiąże z brakiem precyzji pojęć użytych w art. 3 ust. 1 u.s.i.p., a nie w art. 13 tej ustawy.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, brak w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.i.p. definicji pojęć „oddział”, „wydział” czy „komórka organizacyjna” nie oznacza jeszcze naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Choć regulacja nie została dostosowana do terminologii, jaką posługuje się kodeks pracy, ani literatura, ani orzecznictwo sądowe nie wskazują, aby rozumienie tych pojęć budziło w praktyce poważne wątpliwości. Zasadnicze znaczenie dla konstytucyjności tego przepisu ma jednak to, że strukturę organizacyjną zakładu pracy ustala pracodawca, a dopiero po wyszczególnieniu przez niego oddziałów (wydziałów) i komórek organizacyjnych zakładowe organizacje związkowe mogą dostosować strukturę społecznej inspekcji pracy oraz wybrać inspektorów.

Możliwość powołania w każdej komórce organizacyjnej inspektora, który objęty jest szczególną ochroną na podstawie art. 13 u.s.i.p., oraz obarczenie pracodawcy kosztami działania inspekcji stanowią co prawda ograniczenie wolności działalności gospodarczej, niemniej – w opinii Prokuratora Generalnego – ograniczenie to jest uzasadnione potrzebą realizacji celu ustawy, jakim jest zapewnienie związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. W myśl art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a jedną z form realizacji tej dyrektywy stanowi właśnie możliwość powołania spośród pracowników inspektorów w różnych szczeblach organizacyjnych zakładu.

Jeśli chodzi o podnoszoną przez wnioskodawcę kwestię niskiej efektywności funkcjonowania społecznej inspekcji pracy, Prokurator Generalny stwierdził, że jest to problem pozostawiony do rozwiązania przez zakładowe organizacje związkowe i pracowników zakładu, którzy mogą inspektorów odwoływać. Nie jest zaś uzasadnione – postulowane przez wnioskodawcę – określenie maksymalnej liczby inspektorów, ponieważ poszczególne zakłady pracy znacznie różnią się wielkością, liczbą zatrudnionych osób i strukturą organizacyjną. Możliwość wyboru oddziałowych (wydziałowych) i grupowych inspektorów zależy od decyzji pracodawcy w sprawie określenia struktury zakładu.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, wolności działalności gospodarczej nie narusza także objęcie właściwością społecznej inspekcji pracy spraw z zakresu ochrony uprawnień pracowniczych. Wbrew zastrzeżeniom wnioskodawcy, wykonywanie kontroli przez społecznych inspektorów pracy nie wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy, a jedynie potrzebna jest znajomość odpowiednich norm kodeksu pracy i ustaw szczegółowych. Ponadto społeczna inspekcja pracy współpracuje z Państwową Inspekcją Pracy, od której uzyskać może niezbędną pomoc, w szczególności jeśli chodzi o poradnictwo prawne i organizowanie szkoleń.

Nieuzasadnione jest także twierdzenie, że konieczność umożliwienia społecznemu inspektorowi pracy wstępu do pomieszczeń zakładu rodzi zagrożenie życia lub zdrowia inspektora lub innej osoby albo mienia w znacznych rozmiarach. Jeśli bowiem pracodawca – zgodnie z przepisami szczegółowymi – ustanowił generalne procedury reglamentujące dostęp do niektórych pomieszczeń i urządzeń, to podporządkowany jest nim również inspektor.



Jeśli chodzi natomiast o uprawnienie do wydawania zaleceń, pracodawca korzysta z prawa zgłoszenia sprzeciwu. Wówczas ewentualne błędne zalecenia społecznego inspektora pracy zostaną skorygowane przez inspektora Państwowej Inspekcji Pracy i nie wywoła negatywnych skutków dla pracodawcy. Argument, jakoby rozpatrywanie sprzeciwów skutkowało niepotrzebnym obciążeniem PIP pracą i kosztami, nie ma znaczenia dla oceny zarzutu przedstawionego przez wnioskodawcę.

Uprawnienie do żądania informacji i okazania dokumentów musi ograniczać się do spraw objętych właściwością społecznej inspekcji pracy. Udzielając informacji w tym zakresie, pracodawca podlega obowiązkowi przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych i nie może przekazać inspektorowi danych chronionych bez zgody pracownika. Teza ta znajduje, zdaniem Prokuratora Generalnego, zakotwiczenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Nie sposób zatem uznać, że art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. narusza w tym zakresie art. 47 Konstytucji.

2.4. Prokurator Generalny stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej pracodawcy, jakim jest konieczność respektowania przyznanej społecznym inspektorom pracy szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia, jest uzasadnione potrzebą realizacji celu założonego przez ustawodawcę, mianowicie potrzebą zapewnienia związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie ma powodów, aby ustawodawca określił maksymalną liczbę inspektorów działających w jednym zakładzie pracy. Liczbę tę ustawodawca określił bowiem pośrednio, uzależniając strukturę społecznej inspekcji pracy od struktury danego zakładu przyjętej przez pracodawcę. W konsekwencji to pracodawca pośrednio określa liczbę inspektorów, ustalając schemat oddziałów (wydziałów) i komórek organizacyjnych istniejących w zakładzie. Pracodawca może również – w drodze dialogu ze związkami zawodowymi – podjąć inicjatywę odwołania inspektora ze względu na brak aktywności w realizacji zadań. Jednakże pozostawienie ostatecznej decyzji w tej sprawie pracownikom służy celowi ustawy. Prokurator Generalny dostrzega, że możliwe są sytuacje patologiczne, takie jak brak reakcji zakładowych organizacji związkowych na niewywiązywanie się przez inspektorów z obowiązków, niemniej świadczy to o wadliwym stosowaniu prawa, a nie o niekonstytucyjności art. 13 u.s.i.p.

2.5. Prokurator Generalny przyznał, że – użyte w art. 14 ust. 1 u.s.i.p. – pojęcie „odpowiednie warunki realizacji ich [społecznych inspektorów pracy] zadań” – nie jest ostre, niemniej – w jego ocenie – możliwe jest wywiedzenie stosunkowo precyzyjnej normy prawnej. W szczególności zakres kosztów może być ustalony w orzecznictwie sądowym. Posłużenie się w art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.s.i.p. nieostryimi pojęciami nie ma na pewno charakteru kwalifikowanego, który uniemożliwiłoby skonstruowanie precyzyjnych norm prawnych. W każdym razie, zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie przedstawił przekonującego dowodu, że doszło do naruszenia zasady prawidłowej legislacji.

Prokurator Generalny zauważył również, że realizując swoje zadania, społeczna inspekcja pracy przyczynia się także do zmniejszenia liczby wypadków przy pracy oraz zachorowań na choroby zawodowe i inne schorzenia wywołane złymi warunkami pracy, a to jest w interesie pracodawców. Kontrola sprawowana przez inspekcję przyczynia się do obniżenia kosztów związanych z rekompensatami lub odszkodowaniami oraz do zwiększenia wydajności pracy, co z kolei prowadzi do zwiększenia zysków pracodawców. Uwzględniając zatem, że obowiązek pracodawcy obejmuje zapewnienie co najmniej minimalnych warunków wykonywania zadań przez inspektorów, zaś działalność społecznej inspekcji pracy generuje korzyści po stronie tych pracodawców, nie sposób doszukiwać się nieproporcjonalnej ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

3. W piśmie z 20 kwietnia 2016 r. stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o orzeczenie, że:

- 1) art. 3 u.s.i.p. jest zgodny z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 u.s.i.p. jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 18<sup>5</sup> k.p. oraz art. 1 u.s.i.p. w zakresie, w jakim wymieniają 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 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.

W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać – w opinii Marszałka Sejmu – umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Przed przedstawieniem uwag odnośnie do *meritum* sprawy, Marszałek Sejmu dokonał analizy formalnoprawnej dopuszczalności rozpoznania wniosku. Na tej podstawie wskazał na niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku sformułowania i uzasadnienia zarzutu w zakresie niektórych punktów wniosku. Zauważył, że w istocie wnioskodawca kompleksowo uzasadnił tylko jeden z zarzutów, dotyczący braku wskazania w ustawie liczby społecznych inspektorów pracy, którzy mogą działać w jednym zakładzie pracy; argumentacja dotycząca pozostałych zarzutów stanowi zaś refleks tego uzasadnienia.

Przede wszystkim Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że podniesiony w stosunku do niemal wszystkich zakwestionowanych przepisów zarzut naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji uzasadniony został – zgodnie z wymaganiami stawianymi podmiotom inicjującym postępowanie przed Trybunałem – tylko w przypadku art. 3 u.s.i.p. W pozostałych punktach *petitum* wniosku argumenty co do niezgodności przepisów z tą zasadą opierają się wyłącznie na odczuciach wnioskodawcy, niepopartych ustaleniami w doktrynie, orzecznictwie ani przykładami z praktyki stosowania prawa. Wnioskodawca nie wyjaśnia ani tego, jaki dokładnie aspekt zasady prawidłowej legislacji miałby być naruszony, ani na czym to naruszenie miałoby polegać. Toteż – zdaniem Marszałka Sejmu – postępowanie co do kontroli zgodności przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy z tą zasadą powinno zostać umorzone w zakresie, w jakim wniosek nie dotyczy art. 3 u.s.i.p.

Marszałek Sejmu wskazał również, że chociaż w *petitum* wniosku przedmiotem kontroli uczynione zostały przepisy ustawy w całości, to argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu odnosi się tylko do niektórych zawartych w nich jednostek redakcyjnych. Wnioskodawca nie sformułował odrębnych zarzutów dotyczących m.in. art. 4 pkt 2-8, art. 8 ust. 3 czy art. 11 ust. 4 u.s.i.p. Poza kontrolą Trybunału jest natomiast zarzut naruszenia art. 47 Konstytucji, które miałoby polegać na tym, że przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy zobowiązują pracodawcę do odstąpienia od przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych i narażają go z tego powodu na odpowiedzialność. Tak ujęty problem odnosi się do poziomego konfliktu norm o tej samej mocy prawnej, a jego ocena nie wchodzi w zakres kognicji Trybunału.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wniosek nie może być też rozpoznany w zakresie, w jakim dotyczy art. 5 u.s.i.p. Wnioskodawca nie wyjaśnił bowiem, na czym oparł swoją tezę o niskich standardach merytorycznych kompetencji społecznych inspektorów pracy. Nie uzasadnił, z czego wynikać miałyby niska efektywność działania inspekcji. Nie wykazał, by oba zjawiska pozostawały ze sobą związane.

W zakresie art. 6 i art. 7 u.s.i.p., Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że zarzuty sformułowane wobec tych przepisów we wniosku w ogóle nie odnoszą się do treści normatywnych w nich zawartych. Ograniczenie wpływu pracodawców na – będące w domenie organi-

zacji związkowych – procedury wyboru i odwołania społecznych inspektorów pracy nie wynika z norm zawartych w art. 6 i art. 7 u.s.i.p., lecz jest konsekwencją ukształtowania systemu prawa pracy i obowiązujących podstaw funkcjonowania związków zawodowych. To wynikająca z przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) zasada niezależności związków zawodowych ogranicza uprawnienia pracodawców, a nie zakwestionowane art. 6 i art. 7 u.s.i.p.

W ocenie Marszałka Sejmu, wnioskodawca nie przedstawił również argumentów, które uzasadniałyby jego twierdzenie, że przewidziany w art. 12 u.s.i.p. obowiązek założenia i prowadzenia ksiąg zaleceń i uwag narusza wolność działalności gospodarczej pracodawców. Sformułowane zaś w stosunku do art. 13 u.s.i.p. wątpliwości nie dotyczą wynikającej z tego przepisu zasady szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia pracowników pełniących funkcję inspektora, lecz skali tej ochrony, która – zdaniem wnioskodawcy – nie jest do przewidzenia wobec braku ustawowego wskazania maksymalnej liczby inspektorów mogących działać w jednym zakładzie pracy. Problem ten odnosi się jednak do art. 3 u.s.i.p., a nie do art. 13 u.s.i.p. Ponadto wnioskodawca nie przeprowadził w sposób należyty testu równości w celu wykazania niezgodności art. 13 u.s.i.p. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Także argumenty podniesione w celu uzasadnienia niekonstytucyjności art. 14 i art. 15 u.s.i.p. właściwie w całości dotyczą art. 3 u.s.i.p. Wnioskodawca wskazuje co prawda na nieprecyzyjność pojęć użytych w tych przepisach, jednakże w istocie nieprzewidywalność kosztów ponoszonych przez pracodawców w związku z działaniem społecznej inspekcji pracy wiąże z brakiem szczegółowego uregulowania struktury inspekcji w art. 3 u.s.i.p., w szczególności z niepowiązaniem maksymalnej liczby inspektorów z wielkością zakładu.

3.2. Odnosząc się do kwestii zgodności art. 3 u.s.i.p. z zasadą określoności prawa, Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że przepis ten jest skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Podnoszone przez wnioskodawcę zarzuty dotyczące nieprecyzyjności pojęć „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna” nie są zaś trafne, ponieważ brak ich legalnej definicji ma na celu zapewnienie pracodawcom możliwości elastycznego kształtowania struktury przedsiębiorstwa. Treść art. 3 u.s.i.p. nie budzi wątpliwości co do tego, że społeczna inspekcja pracy może mieć wyłącznie trójszczeblową organizację. Biorąc pod uwagę, że to przedsiębiorca określa strukturę przedsiębiorstwa, art. 3 ust. 2 u.s.i.p. należy interpretować przez pryzmat związania związków zawodowych podczas kształtowania społecznej inspekcji pracy potrzebami wynikającymi z tej struktury.

3.3. Marszałek Sejmu podzielił pogląd wnioskodawcy, że istnienie społecznej inspekcji pracy i obowiązek ponoszenia przez pracodawcę ciężarów związanych z jej funkcjonowaniem stanowi ingerencję w wolności i prawa pracodawcy, w szczególności w wolność działalności gospodarczej. Pracodawca ponosi koszty działania inspektorów oraz ma ograniczoną swobodę kształtowania polityki kadrowej wobec objęcia pracowników pełniących funkcje inspektorów szczególną ochroną stosunku pracy. Jednakże taka ingerencja w wolność działalności gospodarczej jest – w ocenie Marszałka Sejmu – przydatna, niezbędna i proporcjonalna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przede wszystkim ochrona pracy za pomocą różnych mechanizmów kontroli przestrzegania prawa pracy stanowi ważny interes publiczny. Przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy są przydatne, ponieważ dzięki nim pracownicy i organizacje pracownicze mają wpływ na przestrzeganie przez pracodawców przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów o bhp. Przewidziane w art. 3 u.s.i.p. zasady organizacji inspekcji służą optymalnej realizacji tego celu, umożliwiając dostosowanie struktury inspekcji do struktury przedsiębiorstwa. Wskazane przez wnioskodawcę rozwiązania przewidziane w rozdziale XI działu dziesiątego kodeksu pracy, dotyczące konsultacji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz

komisji bezpieczeństwa i higieny pracy, nie dają natomiast możliwości dokonywania bieżącej społecznej kontroli warunków pracy w zakładzie. Zapewnieniu takiej kontroli służy natomiast powołanie przez pracowników społecznych inspektorów pracy na trzech różnych szczeblach organizacji przedsiębiorstwa. Jeśli chodzi zaś o proporcjonalność ingerencji w wolność działalności gospodarczej, należy uwzględnić – w ocenie Marszałka Sejmu – to, że liczba inspektorów zawsze jest pochodną decyzji pracodawcy co do struktury zakładu pracy. Może on zatem przewidzieć, ilu inspektorów może być powołanych w jednym zakładzie. Ponadto w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego pracodawca korzysta z ochrony sądowej, jeśli na szczególną ochronę trwałości stosunku pracy powołuje się pracownik, który w rzeczywistości nie jest społecznym inspektorem pracy.

3.4. W opinii Marszałka Sejmu, art. 18<sup>5</sup> k.p. oraz art. 1 u.s.i.p. – z uwagi na ich charakter – w ogóle nie mogą być kwalifikowane jako ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Przepisy te jedynie przewidują możliwość powołania społecznej inspekcji pracy i określają zakres jej zadań. Oderwane od kontekstu normatywnego, nie determinują stopnia ingerencji w wolności i prawa. Ingerencję w wolność działalności gospodarczej mogą stanowić ewentualnie konkretne uprawnienia inspektorów. Kwestie te nie są jednak objęte treścią normatywną art. 18<sup>5</sup> k.p. i art. 1 u.s.i.p.

Uprawnienia regulują bowiem – zakwestionowane we wniosku – art. 4 pkt 1, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1-3 u.s.i.p. Jednakże – zdaniem Marszałka Sejmu – przepisy te są zgodne z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uprawnienia inspektorów do kontroli stanu budynków, maszyn i urządzeń, wstępu do pomieszczeń, wglądu do dokumentów dotyczących spraw należących do właściwości społecznej inspekcji pracy, a także wydawania zaleceń wydają się przydatne dla realizacji celu ustawy, jaki stanowi ochrona warunków pracy. Co więcej, efektywne funkcjonowanie inspekcji bez takich uprawnień nie byłoby wręcz możliwe. Marszałek Sejmu wskazał przy tym, że społeczny inspektor pracy – tak jak każdy inny pracownik – podczas wykonywania swoich zadań ma obowiązek przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Wobec osoby, która narusza ten obowiązek (w tym również działacza związkowego czy społecznego inspektora pracy), pracodawca może zastosować kary przewidziane w kodeksie pracy, zaś ciężkie naruszenie stanowić może podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (co jednak – w przypadku społecznego inspektora pracy – wymaga zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej). Społeczny inspektor pracy ponosi też odpowiedzialność karną w razie narażenia życia lub zdrowia innych pracowników. Podczas korzystania z prawa dostępu do dokumentów i informacji ciąży zaś na nim obowiązek przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Jeśli chodzi o prawo formułowania zaleceń, to – jak podkreślił Marszałek Sejmu – w zakładzie pracy korzysta z niego tylko jedna osoba, mianowicie zakładowy inspektor pracy. Ustawodawca przewidział przy tym mechanizm gwarancyjny, pozwalający pracodawcy wnieść sprzeciw wobec zalecenia oraz poddać go merytorycznej kontroli przez wyspecjalizowaną służbę państwową (tj. Państwową Inspekcję Pracy).

W ocenie Marszałka Sejmu, uprawnienia inspektorów przewidziane w ustawie o społecznej inspekcji pracy są ograniczone przez – tworzące ich kontekst normatywny – przepisy innych ustaw dotyczących relacji między pracodawcą i pracownikiem. Społeczna inspekcja pracy stanowi istotny element systemu mechanizmów gwarantujących ochronę praw pracowniczych i komponent wolności związkowej. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawcy, jakie są konsekwencją uprawnień społecznych inspektorów pracy, spełniają warunek proporcjonalności *sensu stricte* i pozostają uzasadnione z uwagi na wartości konstytucyjne, do których należy ochrona pracy oraz wolność związkowa.

## II

Trybunał rozpoznał wniosek Prezydenta Konfederacji Lewiatan na rozprawie 26 kwietnia 2018 r.

Podczas rozprawy uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych. Podtrzymali swoje stanowiska przedstawione w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zasadniczy przedmiot zaskarżenia.

W piśmie z 28 listopada 2014 r. Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 1, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 11, art. 12, art. 13, art. 14 i art. 15 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 567; dalej: ustawa o społecznej inspekcji pracy albo u.s.i.p.) a także art. 18<sup>5</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.; dalej: kodeks pracy albo k.p.).

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, że nie kwestionuje samego istnienia społecznej inspekcji pracy jako formy społecznego nadzoru nad warunkami pracy. Zastrzeżenia konstytucyjne budzą jednak sposób ukształtowania struktury inspekcji oraz zakres uprawnień inspektorów, które – w jego ocenie – nie dają gwarancji realizacji założonego przez ustawodawcę celu powołania inspekcji, natomiast prowadzą do nieproporcjonalnego obciążenia pracodawcy i naruszenia w ten sposób przysługującej mu wolności działalności gospodarczej. Z tych względów wnioskodawca sformułował zarzutów nie w stosunku do całej ustawy o społecznej inspekcji pracy, ale wobec konkretnych jej przepisów (zob. uzasadnienie wniosku, s. 6 i 7). Podczas rozprawy pełnomocnik wnioskodawcy wyjaśnił, że tylko z uwagi na względy proceduralne wnioskodawca zdecydował się zakwestionować poszczególne przepisy, a nie całą ustawę o społecznej inspekcji pracy. Niemniej jednak uwzględnienie wniosku spowodowałoby, zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, *de facto* pozbawienie społecznej inspekcji pracy podstaw prawnych działania, a w efekcie usunięcie tej instytucji z porządku prawnego. Pełnomocnik wnioskodawcy stwierdził jednocześnie, że w opinii wnioskodawcy społeczna inspekcja pracy jest rozwiązaniem zbędnym i nie przystaje do warunków obecnego ustroju gospodarczego ukształtowanego na gruncie Konstytucji z 1997 r.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji (w szczególności zasadę prawidłowej legislacji, ale także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa) i gwarancję wolności działalności gospodarczej wynikającą z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. W kilku punktach *petitum* wniosku wśród wzorców wymienione zostały ponadto: prawo do prywatności (zob. art. 47 Konstytucji), zakaz zamykania drogi sądowej (zob. art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz zasada równości (zob. art. 32 ust. 1 Konstytucji).

### 2. Legitymacja wnioskodawcy.

Rozpoznawany w niniejszej sprawie wniosek został złożony – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji – przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji

pracodawców i organizacji zawodowych – jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Konfederacja Lewiatan jest „organizacją pracodawców” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029). Jak wynika ze statutu Konfederacji Lewiatan, podstawowymi celami Konfederacji są ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych organizacji pracodawców wobec związków zawodowych pracowników i organów władzy publicznej, a także prowadzenie działań na rzecz rozwoju rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu (art. 4 statutu). Prezydent Konfederacji – działający jednoosobowo – uprawniony jest m.in. do składania oświadczeń woli i reprezentowania Konfederacji na zewnątrz (zob. <http://www.krs-online.com.pl/konfederacja-lewiatan-krs-50968.html>).

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego legitymacji wnioskowej organizacji pracodawców, Trybunał wyjaśniał już w swoim orzecznictwie, że brzmienie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji „w sposób jednoznaczny wskazuje wolę ustrojodawcy do ograniczenia «zdolności wnioskowej» organizacji skupiających pracodawców, jedynie do spraw dotyczących stosunków pracodawca – pracobiorca” (postanowienie z 7 lipca 2003 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 1; stanowisko zostało potwierdzone w wielu innych orzeczeniach – zob. np. postanowienia z: 20 czerwca 2005 r., sygn. Tw 16/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 212; 7 września 2005 r., sygn. Tw 28/05, OTK ZU nr 5/B/2005, poz. 183; 15 listopada 2005 r., sygn. Tw 44/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 221; 16 marca 2006 r., sygn. Tw 58/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 163; 6 września 2007 r., sygn. Tw 26/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 195; 25 stycznia 2008 r., sygn. Tw 37/07, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 148; 3 lutego 2010 r., sygn. Tw 25/09, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 4; 24 czerwca 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 524). „Oprócz wskazanych wprost w Konstytucji zadań organizacji pracodawców, należy przyjąć, że ich obowiązki wiążą się również z pracą jako wartością szczególnie chronioną (art. 24 Konstytucji). Mogą więc dotyczyć: ochrony pracy w ogóle, ochrony warunków, zakresu i treści świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak i świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia (zob. wyrok TK z 24 października 2006 r., SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126), ograniczeń zasady swobody umów oraz równości prawnej stron w stosunkach umownych (zob. wyrok TK z 12 lipca 2010 r., P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58), nadzoru nad wykonywaną pracą, czasu pracy, warunków wykonywania pracy (art. 65 i art. 66 Konstytucji)” – (postanowienie z 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525).

W wyroku z 1 lipca 2008 r., sygn. K 23/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 100), Trybunał rozpoznał merytorycznie wniosek Konfederacji Pracodawców Polskich dotyczący konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550, ze zm.). Uznał, że uregulowana w tej ustawie procedura informowania pracowników i konsultowania z nimi – za pośrednictwem ich przedstawicieli – określonych spraw dotyczących podmiotu zatrudniającego „jest przejawem partycypacji pracowniczej, stanowiącej ważny element współdziałania «pracy i kapitału» i budowania ładu społecznego. W interesie obu stron leży, aby przedstawicielstwo pracowników («załogi» zakładu pracy) było jak najbardziej reprezentatywne, cieszyło się zaufaniem możliwie największej części społeczności pracowników i aby istniał pełny i sprawny przepływ informacji od przedstawicieli do pracowników. Z tego punktu widzenia szczególnie istotne są zaskarżone przepisy ustawy dotyczące sposobu wyboru przedstawicieli pracowników oraz ich odwoływania”.

Na gruncie niniejszej sprawy Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy odnoszą się do relacji między pracodawcami i pracownikami. 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 pracy (zob. art. 1 u.s.i.p.). Reprezentuje wszystkich pracowników w zakładach pracy i – choć jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe (zob. art. 2 u.s.i.p.) – to jej podstawowe zadanie polega na kontrolowaniu przestrzegania przez pracodawcę przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (bhp). Społeczni inspektorzy pracy mają konkretne uprawnienia w stosunku do pracodawcy, natomiast pracodawca ma obowiązek zapewnienia inspektorom odpowiednich warunków realizacji ich zadań. Pracownicy sprawujący funkcję społecznych inspektorów pracy objęci są szczególną ochroną trwałości zatrudnienia (zob. art. 13 u.s.i.p.).

Kwestie unormowane w zakwestionowanych przez Prezydenta Konfederacji Lewiatan przepisach ustawy o społecznej inspekcji pracy należą zatem do „spraw objętych zakresem działania” wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

### 3. Zakres dopuszczalnego orzekania w sprawie.

Przed przystąpieniem do rozpoznania *meritum* wniosku Trybunał ustalił rzeczywisty zakres zaskarżenia, a także ramy dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie.

3.1. Na podstawie *petitum* wniosku i jego uzasadnienia Trybunał stwierdził, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę dotyczą w istocie pięciu – powiązanych ze sobą – problemów.

Po pierwsze, zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca zbyt szeroko określił zakres zadań społecznej inspekcji pracy, obejmując nim sprawy dotyczące ochrony uprawnień pracowniczych. W jego ocenie, zadania inspekcji – uwzględniając istotę społecznej kontroli pracy – powinny ograniczać się do czuwania nad przestrzeganiem przepisów o bhp. Ochrona uprawnień pracowniczych realizowana jest bowiem w sposób dostatecznie efektywny dzięki innym mechanizmom przewidzianym w prawie pracy.

Po drugie, w wielu miejscach uzasadnienia wniosku wnioskodawca powraca do kwestii wadliwego – w jego opinii – unormowania w ustawie o społecznej inspekcji pracy zasad kształtowania struktury inspekcji. Skutkuje to tym, że pracodawca nie ma możliwości przewidzieć, ilu inspektorów zostanie powołanych w jednym zakładzie pracy, ilu pracowników będzie w związku z tym objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, ani jakie ostatecznie będą koszty funkcjonowania społecznej inspekcji pracy.

Po trzecie, wadliwie skonstruowane zostały również mechanizmy powoływania i odwoływania społecznych inspektorów pracy. Ustawa o społecznej inspekcji pracy zbyt ogólnikowo określa kwalifikacje, jakie są wymagane od kandydatów na społecznych inspektorów pracy. W rzeczywistości wystarczy być pracownikiem danego zakładu pracy i członkiem związku zawodowego. Nie daje to rękojmi należytego wykonywania obowiązków. Nie istnieją ponadto mechanizmy umożliwiające pracodawcy weryfikację prawidłowości procedury wyboru czy zainicjowanie procedury odwołania inspektora, jeśli ten faktycznie nie podejmuje czynności kontrolnych. W efekcie przyjęty model społecznej inspekcji pracy nie służy osiągnięciu celów ustawy.

Po czwarte, ustawa o społecznej inspekcji pracy daje inspektorom uprawnienia idące – w ocenie wnioskodawcy – zbyt daleko. Zastosowanie tych uprawnień prowadzi do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy. Ocena taka dotyczy przede wszystkim możliwości formułowania przez zakładowego inspektora pracy wiążących pracodawcę zaleceń.

Po piąte, wnioskodawca zakwestionował też przepisy określające zakres kosztów, jakie ponosić ma pracodawca w związku z funkcjonowaniem społecznej inspekcji pracy. Wnio-

skodawca stwierdził, że przepisy te są nadmiernie nieprecyzyjne, gdyż nie pozwalają ustalić ostatecznej wysokości kosztów.

3.1.1. Uzasadniając wątpliwości dotyczące zbyt szerokiego określenia zakresu zadań społecznej inspekcji pracy, wnioskodawca zajął stanowisko, że dla realizacji celu ustanowienia tej inspekcji nie było niezbędne powierzenie jej uprawnień kontrolnych w sferze ochrony praw pracowniczych. Wobec braku ustawowych wymagań co do merytorycznych kwalifikacji inspektora istniejący mechanizm społecznej kontroli uniemożliwia – zdaniem wnioskodawcy – osiągnięcie zakładanych rezultatów. Przepisy określające – zbyt szeroko i zbyt ogólnikowo – ramy właściwości społecznej inspekcji pracy miałyby wobec tego być niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji oraz prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Wnioskodawca stwierdził, że „[c]el funkcjonowania [społecznej inspekcji pracy] powinien zostać ograniczony do zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” (uzasadnienie wniosku, s. 17).

Tak ujęty problem wymagał od Trybunału rozstrzygnięcia kwestii zgodności art. 1 u.s.i.p. oraz art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. – w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca nie zakwestionował art. 1 u.s.i.p. ani art. 18<sup>5</sup> k.p. w pozostałym zakresie, co stało się podstawą zakresowego umorzenia postępowania przez Trybunał.

3.1.2. Trybunał uznał, że drugi ze zdiagnozowanych problemów należy powiązać z treścią normatywną art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. Wnioskodawca nie zakwestionował bowiem zasady, w myśl której zakładowe organizacje związkowe mają dostosować organizację społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu. Jego zdaniem, ustawa nie określa w sposób dostateczny zasad kształtowania przez organizacje związkowe struktury inspekcji. Niedookreśloność pojęć, takich jak „oddział”, „wydział” czy „komórka organizacyjna”, daje związkom zawodowym zbyt daleko idącą swobodę w tym zakresie, w szczególności jeśli chodzi o ustalenie liczby powołanych inspektorów oddziałowych (wydziałowych) i grupowych.

Wnioskodawca wyjaśnił również, że nie kwestionuje samej zasady przyznania społecznym inspektorom pracy szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia. W jego ocenie, ustawodawca powinien jednak ograniczyć liczbę inspektorów działających w jednym zakładzie. Jak podkreślił, „[w]yraźne wskazanie przez ustawodawcę liczby chronionych społecznych inspektorów pracy pozwoliłoby wyeliminować najbardziej wyraźne słabości obecnej regulacji” (uzasadnienie wniosku, s. 26).

Podstawowy zarzut odnoszący się do art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. dotyczy więc wadliwości technicznej przepisów ustawowych, polegającej na „braku precyzyjnego określenia maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy jaka może działać w zakładzie pracy” (*petitum* wniosku, pkt 1). Wadliwość ta wynika m.in. z tego, że ustawodawca nie powiązał liczby pracowników pełniących funkcję inspektorów – oraz korzystających z tego tytułu ze szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia – z wielkością kontrolowanej jednostki, stopniem skomplikowania spraw ani poziomem zagrożeń występujących w danym zakładzie pracy. „Ustawa nie odwołuje się więc do relevantnych kryteriów, pozwalających uznać, że liczba społecznych inspektorów pracy jest uzasadniona celami, dla których zostali oni powołani” (uzasadnienie wniosku, s. 9). Przez to struktura inspekcji – pozostająca w wyłącznej gestii związków zawodowych – często jest niedostosowana do obecnych form organizacji podmiotów gospodarczych, istotnie odbiegających od modelu struktury zakładów pracy dominującego w czasie, kiedy ustawa o społecznej inspekcji pracy była uchwalana (zob. tamże, s. 9 i 10). Wadliwość techniczna przepisów rodzić ma negatywne skutki w postaci niedopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców.



Wobec tak ujętych argumentów, Trybunał poddał kontroli zgodność art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 13 u.s.i.p. wnioskodawca podniósł ponadto zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równości. W ocenie Trybunału, argumenty sformułowane w tym zakresie są w istocie powtórzeniem tych argumentów, które miałyby przemawiać za naruszeniem zasady prawidłowej legislacji oraz – odpryskowo – wolności działalności gospodarczej, i dotyczą nieprecyzyjności art. 3 ust. 1 u.s.i.p. oraz braku ustawowego ustalenia maksymalnej liczby inspektorów mogących działać w jednym zakładzie pracy.

3.1.3. Zarzuty odnoszące się do przepisów normujących zasady powoływania oraz odwoływania społecznych inspektorów pracy dotyczą w istocie dwóch osobnych kwestii szczegółowych.

3.1.3.1. Po pierwsze, wnioskodawca zakwestionował nazbyt ogólnikowe – jego zdaniem – określenie kwalifikacji merytorycznych wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy. Nie podniósł jednocześnie wątpliwości co do tego, że kandydat musi być pracownikiem danego zakładu prawa i, co do zasady, członkiem związku zawodowego oraz nie może zajmować stanowiska kierownika zakładu pracy lub stanowiska kierowniczego bezpośrednio podlegającego kierownikowi zakładu – o czym mowa jest w art. 5 ust. 1 u.s.i.p. Nie zakwestionował też wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 2 u.s.i.p. ani wymagania stażu pracy określonego w art. 5 ust. 3 zdanie drugie u.s.i.p.

Za rzeczywisty przedmiot zaskarżenia należało zatem uznać art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p., który jest – w opinii wnioskodawcy – „nieprecyzyjny”. Zdaniem Trybunału, zarzuty w tym zakresie nie dotyczą jednak uchybienia standardom określoności prawa. Podstaw naruszenia zasady prawidłowej legislacji wnioskodawca upatruje w istocie w tym, że brak szczegółowych wymagań co do merytorycznych kwalifikacji kandydata na stanowisko społecznego inspektora pracy powoduje, że cały mechanizm ustawy jest nieefektywny i nie służy realizacji celu, jaki miał uzasadniać utworzenie społecznej inspekcji pracy. Jak podkreślił wnioskodawca, „[n]ie sposób przyjąć, że racjonalny prawodawca zakładał, że skuteczny nadzór nad warunkami wykonywania pracy może być sprawowany przez pracowników, którzy posiadają znikomą wiedzę w zakresie zagadnień objętych celami [społecznej inspekcji pracy], podczas gdy podstawowym kryterium sprawowania funkcji społecznego inspektora pracy ma być przynależność związkowa” (uzasadnienie wniosku, s. 20 i 21).

Wobec tak ujętej argumentacji Trybunał rozpoznał merytorycznie kwestię zgodności art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Trybunał uznał jednocześnie, że wnioskodawca nie zawarł osobnego uzasadnienia zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, ograniczając się do zasygnalizowania problemu „niskiej efektywności” społecznej inspekcji pracy. Trybunał nie dostrzegł też bezpośredniego związku treściowego między art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. a zasadą wolności działalności gospodarczej.

3.1.3.2. Po drugie, wnioskodawca dopatrywał się naruszenia przez art. 6 i art. 7 u.s.i.p. zasad prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uzasadnia to tym, że wskazane przepisy nie przewidują żadnego trybu, w jakim pracodawca mógłby zakwestionować prawidłowość wyboru pracownika na społecznego inspektora pracy oraz jego odwołania z tej funkcji. Jego zdaniem, „należałoby oczekiwać, iż określona w [u]stawie o [społecznej inspekcji pracy] procedura wyboru będzie bardzo szczegółowa – tak jednak nie jest” (uzasadnienie wniosku, s. 22). Wnioskodawcy chodzi tu w szczególności o niemożność zainicjowania kontroli sądowej, mimo że „funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy dotyka sfery konstytucyjnych wolności i praw pracodawców. Tym samym mają oni interes w jej prawidłowym funkcjonowaniu, co obejmuje również procedurę wyboru oraz

odwoływania jej członków” (tamże, s. 22 i 23). Brak prawa do zaskarżenia przed sądem prawidłowości wyboru i odwołania inspektora naruszać miałby konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej. Wnioskodawca odniósł też te wątpliwości odpowiednio do art. 7 u.s.i.p.

Trybunał wziął przede wszystkim pod uwagę, że ani art. 6 i art. 7 u.s.i.p., ani inne przepisy prawa pracy nie przewidują procedur sądowej kontroli prawidłowości wyboru lub odwołania społecznych inspektorów pracy. Zarzut wnioskodawcy polega w istocie zatem na żądaniu wykreowania takich procedur *ab initio*, a nie na braku dostępu pracodawcy do takich procedur. Z tego powodu Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego o niedopuszczalności rozpoznania wniosku w tym zakresie (zob. pismo z 13 stycznia 2016 r., s. 17-22), gdyż problem przedstawiony przez wnioskodawcę należało zakwalifikować jako „zaniechanie ustawodawcze”, którego ocena pozostaje poza kognicją Trybunału.

Osobną kwestią był jednak – wielokrotnie podnoszony w uzasadnieniu wniosku – brak możliwości podejmowania przez pracodawcę inicjatywy w zakresie odwołania społecznego inspektora pracy w sytuacji, kiedy w praktyce nie podejmuje zadań, lecz tylko korzysta ze szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia oraz uprawnień wynikających z art. 14 i art. 15 u.s.i.p.

Przepisem określającym krąg podmiotów ustawowo uprawnionych do inicjowania – przewidzianej w ustawie o społecznej inspekcji pracy – procedury odwołania inspektora jest art. 7 ust. 2 u.s.i.p. Z nim należy powiązać zastrzeżenia wnioskodawcy, sprowadzające się w gruncie rzeczy to twierdzenia, że niemożność inicjowania przez pracodawcę trybu odwołania przed upływem kadencji inspektora niewywiązuje się z obowiązków czyni kontrolę realizacji zadań przez społeczną inspekcję pracy fikcyjną, a przez to uniemożliwia osiągnięcie celów założonych przez ustawodawcę. To rozwiązanie ustawowe jest więc – jak wynika z uzasadnienia wniosku – niezgodne z wymaganiami prawidłowej legislacji.

Wobec tak ujętego problemu Trybunał zdecydował rozpoznać kwestię zgodności z zasadą prawidłowej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji) art. 7 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy.

Trybunał stwierdził ponadto, że wnioskodawca w ogóle nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać niezgodność art. 6 i art. 7 u.s.i.p. z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co uniemożliwiło rozpoznanie wniosku w tym zakresie.

3.1.4. We wniosku wnioskodawca podniósł również wątpliwości dotyczące konstytucyjności przepisów określających uprawnienia społecznych inspektorów pracy. Chodzi o art. 4, art. 8 i art. 11 u.s.i.p. W treści uzasadnienia wniosku skoncentrował się na trzech uprawnieniach, mianowicie na prawie wstępu do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy, prawie żądania informacji oraz okazania dokumentów, a także prawie wydawania przez zakładowego inspektora pracy zaleceń. Uprawnienia te przewidziane zostały – odpowiednio – w art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p.

Niekonstytucyjności art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. wnioskodawca dopatrzył się w tym, że pracodawca nie korzysta z żadnych środków, które pozwalałyby odmówić inspektorowi wstępu, w każdym czasie, od pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy oraz udzielenia informacji i okazania dokumentów – nawet jeśli odmowa taka byłaby uzasadniona koniecznością ochrony życia lub zdrowia inspektora lub innych pracowników oraz ich prawa do prywatności. Uniemożliwianie działalności inspektora stanowi zaś podstawę odpowiedzialności wykroczeniowej, przewidzianej w art. 22 ust. 1 u.s.i.p. Rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. prowadzi, w ocenie wnioskodawcy, do niedopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy oraz w prawo do prywatności pracowników.

Trybunał poddał art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. kontroli pod kątem zgodności z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Trybunał zbadał kwestię zgodności art. 8 ust. 2 u.s.i.p. z art. 47 Konstytucji, ponieważ podniesiony we wniosku problem konstytucyjny

dotyczący ochrony danych osobowych pracowników wiąże się z treścią normatywną tej właśnie jednostki redakcyjnej; nie wiąże się zaś z treścią normatywną art. 8 ust. 1 u.s.i.p.

Jeśli chodzi o prawo zakładowego społecznego inspektora pracy do kierowania wiążących pracodawcę zaleceń, wnioskodawca zajął stanowisko, że takie rozwiązanie wykracza poza typowe uprawnienia przedstawicieli pracowników i narusza istotę stosunku pracy, zakładającego kompetencje kierownicze pracodawcy. Ustawodawca nie określił przy tym jasnych wytycznych ograniczających swobodę decydowania przez inspektora o zakresie zaleceń i okolicznościach uzasadniających ich skierowanie – co jest tym bardziej rażące, że ustawa nie wymaga od kandydatów na inspektorów właściwie żadnych merytorycznych kwalifikacji. Za niewykonanie zaleceń pracodawcy grozi za to odpowiedzialność wykroczeniowa przewidziana w art. 22 ust. 2 u.s.i.p. Nie zapewnia skutecznej ochrony interesów pracodawcy prawo wniesienia przez niego sprzeciwu do Państwowej Inspekcji Pracy.

Rozstrzygnięcie zastrzeżeń wnioskodawcy wymagało od Trybunału oceny zgodności art. 11 ust. 1-3 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać niezgodność art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. z zasadą prawidłowej legislacji. Nie sformułował też argumentów, które wyjaśniałyby, dlaczego wynikający z art. 12 u.s.i.p. obowiązek prowadzenia przez pracodawcę zakładowej księgi zaleceń i uwag oraz oddziałowych (wydziałowych) ksiąg uwag stanowić miałyby niedopuszczalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej. Nie podniósł konkretnych zarzutów w stosunku do art. 11 ust. 4 u.s.i.p. Te uchylenia formalne uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie wniosku w tym zakresie.

3.1.5. Piąty spośród problemów, jakie – w ocenie Trybunału – wynikały z treści wniosku, dotyczył przepisów określających wysokość ciężarów, które ponosi pracodawca w związku z działalnością społecznej inspekcji pracy. Chodziło mianowicie o art. 14 i art. 15 u.s.i.p. Przepisom wnioskodawca zarzucił naruszenie zasady prawidłowej legislacji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wolności działalności gospodarczej.

Zdaniem Trybunału, wnioskodawca nie sprecyzował jednak, które pojęcia użyte w art. 14 u.s.i.p. uznaje za nieprecyzyjne w stopniu naruszającym zasadę określoności przepisów, i nie przedstawił dowodów, że stopień ich niedookreśloności przekroczył poziom akceptowany w demokratycznym państwie prawa. Jeśli chodzi o art. 15 u.s.i.p., Trybunał zauważył, że wnioskodawca nie zakwestionował zasady wykonywania zadań przez społecznych inspektorów pracy poza godzinami pracy, o której mowa w art. 15 ust. 1 u.s.i.p., ani dopuszczalności przyznania dodatkowych praw i uprawnień przewidzianych w art. 15 ust. 2-6 u.s.i.p. (z których część zależy zresztą od decyzji pracodawcy). W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że „[p]racodawcy nie wiedzą z jakimi kosztami będzie wiązało się dla nich funkcjonowanie [e] społecznej inspekcji pracy ani jaka liczba inspektorów może pojawić się na terenie ich zakładu pracy. Każda, nawet techniczna, zmiana organizacyjna [przedsiębiorstwa] stwarza ich niepewność 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” (uzasadnienie wniosku, s. 29).

Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko Marszałka Sejmu, że argumenty, jakie wnioskodawca sformułował w celu wykazania niekonstytucyjności art. 14 i art. 15 u.s.i.p., w istocie dotyczą kwestii wadliwego unormowania w art. 3 u.s.i.p. struktury społecznej inspekcji pracy, a w szczególności braku określenia maksymalnej liczby inspektorów, którzy mogą działać w jednym zakładzie pracy. Niepewność w zakresie rzeczywistej wysokości kosztów funkcjonowania inspekcji wynika z niepewności co do liczby pracowników pełniących funkcję inspektorów oraz mogących korzystać z praw i uprawnień przewidzianych

w art. 14 i art. 15 u.s.i.p. Jak stwierdził Marszałek Sejmu, „wnioskodawca nie formułuje zarzutów wobec samego ponoszenia kosztów, a raczej niepewności co [do] skali tych kosztów, która jest determinowana przez normy wynikające z art. 3 u.s.i.p.” (pismo z 20 kwietnia 2016 r., s. 22).

Ocenę tę Trybunał podzielił, wobec czego postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 14 i art. 15 u.s.i.p.

3.2. Podsumowując, Trybunał stwierdził dopuszczalność rozpoznania wniosku w zakresie badania zgodności:

1) art. 1 u.s.i.p. oraz art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bhp – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

4) art. 7 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

5) art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. – z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 8 ust. 2 u.s.i.p. – z art. 47 Konstytucji,

7) art. 11 ust. 1-3 u.s.i.p. – z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Trybunał – działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) – umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### 4. Wzorce kontroli.

W celu dokonania oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy Trybunał uwzględnił w niniejszej sprawie trzy wzorce kontroli, mianowicie: zasadę prawidłowej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji), zasadę wolności działalności gospodarczej (której ramy wyznaczają art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasadę autonomii informacyjnej jednostki (objętej ochroną na podstawie art. 47 Konstytucji).

4.1. Zarówno treść normatywna art. 2 Konstytucji, jak i stanowiąca jej element zasada prawidłowej legislacji były wielokrotnie omawiane w orzecznictwie Trybunału. W szczególności Trybunał zwracał uwagę na to, że przepisy prawne muszą być zredagowane w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego. Poprawność legislacji warunkuje poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego, a przez to chroni – podstawową z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawnego – wartość, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51; 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67; 28 czerwca 2017 r., sygn. P 63/14, OTK ZU A/2017, poz. 55).

Z orzecznictwa Trybunału wynika przede wszystkim, że „[z]asady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek 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 pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). W związku z tym „zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej (...). Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów” (wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).

Oceniając przepisy z punktu widzenia standardów prawidłowej legislacji, Trybunał przyjmuje, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy. (...). Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. (...) Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)” – (wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Zdaniem Trybunału, „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności», uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok o sygn. P 6/04). Brak racjonalności badanych rozwiązań ustawowych może stanowić przesłankę stwierdzenia naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji.

W orzeczeniu z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 50) – wydanym w pełnym składzie – Trybunał wskazał, że „[u]stawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza (...). Stwierdzenie,

że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa”.

Zdaniem Trybunału, poglądy te zachowują swoją aktualność. W związku z tym, badając w niniejszej sprawie, czy zakwestionowane przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji, Trybunał musiał ocenić: po pierwsze, czy przepisy te spełniają wymagania jasności i precyzyjności; po drugie, czy są one racjonalne z punktu widzenia zakładanych przez ustawodawcę celów regulacji; po trzecie, czy nie rodzą negatywnych efektów ubocznych, których osiągnięcie nie było zamierzeniem racjonalnego prawodawcy.

4.2. W świetle art. 20 Konstytucji, wolność działalności gospodarczej stanowi – oprócz własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych – jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Podlega ona ochronie konstytucyjnej, przy czym – jak stanowi art. 22 Konstytucji – ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne, o ile ustanawia się je w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

4.2.1. Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że wolność działalności gospodarczej polega przede wszystkim na możliwości swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej oraz wyboru prawnego-organizacyjnej formy takiej działalności. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. W ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się zarówno podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych (np. prowadzenie produkcji), jak i dokonywanie w sposób zawodowy określonych czynności prawnych. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności – działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Z konstytucyjnego punktu widzenia wolność działalności gospodarczej stanowi nie tylko zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, ale też podstawę wywodzenia przez indywidualne podmioty prawa podmiotowego objętego ochroną w postępowaniu przed Trybunałem (zob. np. wyroki z: 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44; 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31; 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 116; 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104; 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; 18 lutego 2014 r., sygn. K 29/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 11; 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16; 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

W świetle orzecznictwa nie budzi jednak wątpliwości, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o czym wprost stanowi art. 22 Konstytucji. Trybunał wyjaśniał już, 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 z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; zob. też wyrok o sygn. K 46/07). „[Z] samej istoty art. 22 Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności gospodarczej i poddanie jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach interwencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek” (wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

Przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej określa przede wszystkim art. 22 Konstytucji, który uzależnia dopuszczalność ustanowienia ograniczenia od formy ustawy (co nie

jest przedmiotem wątpliwości w niniejszej sprawie) oraz „ważnego interesu publicznego”. Pojęcie to obejmuje szerszy katalog wartości niż ten ujęty w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie jednak art. 22 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeśli chodzi w szczególności o ocenę proporcjonalności ingerencji w wolność gospodarczą (tak np. wyrok pełnego składu o sygn. P 4/14; *nota bene* w nieproporcjonalności ingerencji wnioskodawca upatruje niezgodność przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy). Trybunał wyjaśniał już, że art. 22 Konstytucji musi być interpretowany systemowo, tj. z uwzględnieniem treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, co znaczy, że „[k]onieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności” (wyrok o sygn. K 46/07; zob. też wyrok z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74).

4.2.2. W niniejszej sprawie, w kontekście materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia wolności gospodarczej, Trybunał dostrzegł co najmniej dwie wartości konstytucyjne, których ochrona pozostaje niewątpliwie „ważnym interesem publicznym” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Są nimi praca i wolność związkowa.

4.2.2.1. W myśl art. 24 Konstytucji, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawować ma nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Z zasady ochrony pracy wynika – ciążyący na państwie – obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy. Wykonanie tego obowiązku powinno polegać przede wszystkim na ustanowieniu mechanizmów służących przeciwdziałaniu niezgodnym z prawem lub zasadami współżycia społecznego działaniom pracodawców (zob. wyroki z: 4 października 2005 r., sygn. K 36/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98; 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126). Pojęcie „ochrony” należy w tym kontekście rozumieć jako podejmowanie środków (prawnych, politycznych i faktycznych), osłabiających negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomiczna pozycja pracodawcy (tak: L. Garlicki, uwagi do art. 24, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3). Art. 24 Konstytucji wyznacza ramy korzystania z wolności działalności gospodarczej i wykonywania prawa własności, bo ustanawia kompetencję władzy państwowej do ingerowania w kształt stosunków pracy (*tamże*, s. 2).

Z postanowieniem tym w ścisłym związku pozostaje art. 66 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa i obowiązki pracodawcy określa ustawa. Z art. 66 Konstytucji wynika nakaz nadania regulacjom ustawowym takiego kształtu, aby możliwe były rzeczywista realizacja i dochodzenie ochrony prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Bezpośrednim adresatem obowiązku wynikającego z tego postanowienia konstytucyjnego jest ustawodawca, w którego kompetencji leży określenie powinności pracodawcy w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także stworzenie mechanizmów nadzoru nad ich realizowaniem.

W zamyśle ustawodawcy, jednym z mechanizmów służących ochronie i urzeczywistnieniu prawa pracowników do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest właśnie społeczna inspekcja pracy (zob. treść preambuły do ustawy o społecznej inspekcji pracy, a także art. 1 u.s.i.p. i art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p.).

4.2.2.2. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych stanowi jedną z ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 12 Konstytucji). W art. 59 ust. 1 Konstytucja zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-

zawodowych rolników i organizacjach pracodawców. Z konstytucyjnego punktu widzenia „[z]wiązek zawodowy został ukształtowany (...) jako organizacja mająca szczególne znaczenie w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy. Wykonywanie tej funkcji powiązane zostało z przyznaniem związkom zawodowym instrumentów służących rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach z pracodawcami oraz ich organizacjami. (...) [Z]wiązek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy. (...) [I]stotą działania związku zawodowego jest reprezentowanie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych swoich członków, bezpośrednio związanych z ich pracowniczym statusem. Tak wyznaczony zakres działań jest specyficzny dla związku zawodowego (...)” – (wyrok z 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80).

Trybunał zauważał już, że „[p]roblematyka 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 – istniejącą w demokratycznym państwie prawnym potrzebą 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 z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59).

Z art. 59 ust. 1 Konstytucji wynika nie tylko obowiązek negatywny powstrzymania się przez ustawodawcę od stanowienia regulacji uniemożliwiających albo utrudniających w nieuzasadniony (nadmierny) sposób tworzenie i działanie związków zawodowych, ale także obowiązek pozytywny ustanowienia odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych. „Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji. Prawodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie, ponieważ poza wymienionymi wyżej prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami” (wyrok z 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111).

Odnosząc się do relacji między konstytucyjnymi zasadami wolności związkowej i wolności gospodarczej, Trybunał wskazywał na konieczność łącznego odczytywania art. 12, art. 20, art. 22, art. 24 i art. 59 ust. 1 Konstytucji. „Z jednej strony Konstytucja gwarantuje w art. 22 wolność działalności gospodarczej. Ustawodawca musi zatem umożliwić jednostce swobodne podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalając zakres uprawnień związków zawodowych, prawodawca nie może naruszać istoty wolności gospodarczej. Z drugiej strony, art. 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 zagwaranto-



wania niezbędnego minimum uprawnień związków zawodowych. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji” (wyrok o sygn. K 45/04). Zdaniem Trybunału, z art. 59 Konstytucji wynika bezpośrednio obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji (tamże; zob. też wyrok z 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58).

Spółeczna inspekcja pracy ma stanowić – w świetle treści preambuły do ustawy o społecznej inspekcji pracy – jeden ze środków służących związkom zawodowym do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Zgodnie z art. 2 u.s.i.p., społeczna inspekcja pracy, reprezentująca interesy wszystkich pracowników w zakładach pracy, kierowana jest przez zakładowe organizacje związkowe.

4.2.3. Podsumowując orzecznictwo dotyczące wymagania proporcjonalności ograniczenia korzystania z wolności gospodarczej, w wyroku o sygn. P 4/14 (wydanym w pełnym składzie) Trybunał wskazał, że „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”.

Wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych powinien być rozumiany jako suma trzech zasad szczegółowych, mianowicie: 1) zasady przydatności, której zastosowanie polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, czyli stwierdzeniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (przy czym przyjmuje się, że warunkiem tego nie spełniają przepisy, które utrudniają osiągnięcie założonych celów lub nie wykazują z nimi żadnego związku); 2) zasady konieczności, której aplikacja wymaga wykazania, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto że spośród środków skutecznie je chroniących wybrano środki najmniej uciążliwe, co wiąże się z rozważeniem możliwych środków alternatywnych i określeniem ich skuteczności; 3) zasady proporcjonalności *sensu stricto* (zakaz nadmiernej ingerencji), której zastosowanie polega na sprawdzeniu, czy efekty skarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów, przy czym im bardziej cenna jest wartość naruszana i im wyższy stopień jej naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, z zastrzeżeniem, że w żadnym wypadku ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zob. wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

W związku z treścią zarzutów przedstawionych w niniejszej sprawie Trybunał wziął przede wszystkim pod uwagę kryteria oceny przesłanki przydatności. W świetle dotychczasowych ustaleń Trybunału, tzw. 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 irrelevantna z perspektywy jej realizacji (zob. wyroki z: 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102; 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 2).

4.3. We wniosku jako wzorzec kontroli jednego z przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy wnioskodawca wskazał art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

W kontekście sformułowanych w niniejszej sprawie zarzutów podstawowe znaczenie ma – stanowiąca element treści normatywnej art. 47 Konstytucji – zasada ochrony tzw. autonomii informacyjnej jednostki. Ochrona życia prywatnego w sposób konieczny obejmuje bowiem także autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących siebie, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (w nowszym orzecznictwie zob. wyroki z: 22 lipca 2014 r., sygn. K 25/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 76; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 120; 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU A/2016, poz. 24; 11 października 2016 r., sygn. SK 28/15, OTK ZU A/2016, poz. 79). Trybunał potwierdził już w swoich judykatach, że elementem gwarantującym poszanowanie prywatności jest stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. „Istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Zasadą powszechnie przyjmowaną wedle takiego ujęcia jest ochrona każdej informacji osobowej i przyznanie podstawowego znaczenia przesłance zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji (w znaczeniu szeroko ujętym [...])” – (wyrok z 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81; tak też w wyroku o sygn. SK 28/15).

W wyroku pełnego składu z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83), Trybunał stwierdził, że zakres autonomii informacyjnej jednostki nie ogranicza się do ochrony danych o charakterze *stricte* personalnym (osobowym), ale też obejmuje dane dotyczące sfery majątkowej – choć w tym ostatnim zakresie intensywność ochrony ma niższy stopień niż w wypadku ochrony danych dotyczących sfery ściśle osobistej. Stanowisko to Trybunał potwierdził w późniejszych judykatach (zob. wyroki z: 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81).

W świetle art. 47 Konstytucji, każdy ma „prawo do ochrony prawnej” wartości wymienionych w tym przepisie. Obowiązek zapewnienia tej ochrony ciąży rzecz jasna na organach władzy publicznej. W kontekście niniejszej sprawy Trybunał uznał za konieczne przypomnieć, że realizacja tego obowiązku nie polega wyłącznie na zaniechaniu przez państwo wprowadzania rozwiązań prawnych i podejmowania działań faktycznych, które prowadzą do niekonstytucyjnej ingerencji organów władzy publicznej w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (tzw. negatywny aspekt ochrony w wymiarze wertykalnym). Obowiązki wynikające z art. 47 Konstytucji mają jednocześnie charakter „pozytywny”. Państwo ma bowiem obowiązek ukształtować takie środki ochrony prawnej, które uniemożliwią taką ingerencję zarówno ze strony organów władz publicznej, jak i ze strony podmiotów prywatnych (w relacjach horyzontalnych). Na gruncie konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony własności i innych praw majątkowych Trybunał wskazywał już, że „[n]a ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę t[ę] [w sposób niekonstytucyjny] ograniczać” (wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 – orzeczenie zapadło na tle przepisów do-

tyczących wzajemnych rozliczeń między spółdzielcami i spółdzielniami). Zdaniem Trybunału, stanowisko to należy odnieść odpowiednio do zasady prawnej ochrony prywatności.

Zarówno ochrona prawa do prywatności, jak i autonomia informacyjna jednostki nie mają charakteru absolutnego (co potwierdził Trybunał m.in. w przywołanych już wyrokach o sygn. Kp 1/15, Kp 5/15 i SK 28/15). Ocena dopuszczalności ograniczenia korzystania z ochrony wynikającej z autonomii informacyjnej dokonywana jest z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mianowicie przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* (zob. wyroki o sygn. K 8/04, K 25/13 oraz K 33/13). Zgodnie z wymaganiami przydatności, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych. Z zasady konieczności wynika natomiast, że prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony co najmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a której to ochrony nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności. W wypadku ingerencji w autonomię informacyjną jednostki spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* oznacza m.in.: a) istnienie ustawowo determinowanych gwarancji proceduralnych i technicznych bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; b) ograniczenie katalogu podmiotów przetwarzających dane do minimum podyktowanego rodzajem danych i celem ich przetwarzania; c) określenie ram czasowych przetwarzania danych; d) wprowadzenie efektywnego mechanizmu anonimizacji; e) wprowadzenie przepisów umożliwiających stabilne finansowanie i konserwację baz danych celem zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania w dobie dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii i różnego rodzaju ryzyka z tym związanego (tak w wyroku o sygn. K 39/12).

## 5. Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

### 5.1. Zakres działania społecznej inspekcji pracy.

Zakwestionowane przez wnioskodawcę art. 1 u.s.i.p. i art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. określają zakres spraw wchodzących w zakres działania społecznej inspekcji pracy.

Zgodnie z art. 1 u.s.i.p., społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. stanowi natomiast, że społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje społeczna inspekcja pracy. Art. 18<sup>5</sup> § 2 k.p. (nieobjęty wnioskiem) dodaje, że 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. W aktualnym stanie prawnym są nimi m.in. przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy.

Wnioskodawca nie podważa konstytucyjności art. 1 u.s.i.p. i art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. w całości, ponieważ – jak sam podkreślił – nie kwestionuje samego istnienia nadzoru sprawowanego przez społeczną inspekcję pracy (zob. uzasadnienie wniosku, s. 6). Przepisy te – co wynika wprost z *petitum* wniosku – zakwestionowane zostały w zakresie, w jakim „rozszerza[ją] cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy”. Wnioskodawca zajął stanowisko, że dla realizacji celów utworzenia społecznej inspekcji pracy wystarczyłoby, by ustawodawca przyznał jej uprawnienia kontrolne wyłącznie w zakresie dotyczącym obowiązku zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (zob. tamże, s. 17). W jego ocenie, powierzenie tej inspekcji kontroli przestrzegania uprawnień pracowniczych jest nieracjonalnym (wobec braku kwalifi-

kacji merytorycznych inspektorów) oraz zbędnym (ze względu na możliwość dochodzenia ochrony pracowniczej przed Państwową Inspekcją Pracy lub bezpośrednio przed sądami) ograniczeniem wolności działalności gospodarczej.

Wobec tak ujętych zarzutów Trybunał poddał oba przepisy kontroli z punktu widzenia, po pierwsze, nakazu racjonalnego stanowienia prawa (art. 2 Konstytucji) oraz, po drugie, proporcjonalności ingerencji w wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

5.1.1. Trybunał uznał, że zakres działania społecznej inspekcji pracy – tak, jak został wyznaczony w art. 1 u.s.i.p. i art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. – jest konsekwentnym i racjonalnym rozstrzygnięciem prawodawczym. Pozostaje w wyraźnym związku z celami utworzenia inspekcji. Ponadto jest spójny z innymi mechanizmami przestrzegania praw i interesów pracowniczych, jakie wykreował ustawodawca.

5.1.1.1. Tworząc w 1983 r. społeczną inspekcję pracy, ustawodawca zamierzał osiągnąć dwa podstawowe cele, którym dał wyraz w preambule do ustawy o społecznej inspekcji pracy. Są nimi: systematyczna poprawa stanu bhp, a także zapewnienie związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przepisów prawa pracy (*prima facie* niezależnie od charakteru zagadnień regulowanych przez te przepisy). Instrumentem realizacji tych celów jest właśnie – utworzona na mocy art. 1 u.s.i.p. – społeczna inspekcja pracy, o zakresie działania wyznaczonym w tym przepisie, wobec której uprawnienia kierownicze sprawują – stosownie do art. 2 *in fine* u.s.i.p. – zakładowe organizacje związkowe.

Brzmienie art. 1 u.s.i.p. nie zostało zmienione na przestrzeni lat. Już w tekście pierwotnym ustawy o społecznej inspekcji pracy (z 1983 r.) przepis ten odnosił się do obu sfer działania inspekcji, mianowicie kontroli przestrzegania przepisów i zasad bhp oraz ochrony uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, i nie był do tej pory kwestionowany przed Trybunałem. Na gruncie niniejszej sprawy bezsporna – także zdaniem wnioskodawcy – jest dopuszczalność powierzenia społecznym inspektorom pracy kontroli wywiązywania się przez pracodawcę z obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Z kolei art. 18<sup>5</sup> k.p. został wprowadzony do kodeksu pracy – razem z art. 18<sup>4</sup> k.p. – na mocy art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Nowelizując kodeks pracy, ustawodawca potwierdził decyzję o przyznaniu społecznej inspekcji pracy zadań kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy (*lege non distinguente*), w tym przepisów i zasad bhp. W zamyśle projektodawców, jednym z celów ustawy zmieniającej było wzmocnienie ochrony pozycji pracownika jako słabszej strony stosunku pracy, w tym przez poszerzenie ustawowych gwarancji uprawnień pracowniczych oraz nałożenie na pracodawcę nowych obowiązków w zakresie bhp (zob. druk sejmowy nr 379/II kadencja).

5.1.1.2. Zakres spraw objętych działaniem społecznej inspekcji pracy – określony przez art. 1 u.s.i.p. i art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. – koresponduje z zakresem spraw należących do sfery odpowiedzialności związków zawodowych. W ocenie Trybunału, rozwiązanie takie jest tym bardziej racjonalne, że społeczna inspekcja pracy stanowi jedną z form realizacji przez związki zawodowe przypisanych im zadań i funkcji w sferze ochrony pracownika.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881; dalej: ustawa o związkach zawodowych lub u.z.z.), związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Jak stanowią dalej przepisy ustawy o związkach zawodowych, związki reprezentują pracowników i inne wymienione w ustawie osoby oraz bronią ich godności, praw i interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4), a także współuczestniczą w tworzeniu korzystnych wa-

runków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Przede wszystkim jednak, zgodnie z art. 8 u.z.z., związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin – na zasadach przewidzianych w ustawie o związkach zawodowych lub w odrębnych ustawach. Ujęty w rozdziale 3 u.z.z. („Uprawnienia związków zawodowych”) art. 23 ust. 1 tej ustawy powierza związkom zawodowym kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy. Na podstawie tego przepisu związki zawodowe uczestniczą też, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów i zasad bhp.

W myśl natomiast art. 26 pkt 3 u.z.z., do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy kontrola nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów i zasad bhp. Choć akcent położony został na kontrolę przestrzegania przepisów i zasad bhp, to jednak „przedmiotem kontroli mogą być wszystkie aspekty dotyczące prawidłowego funkcjonowania pracodawcy w świetle norm regulowanych przepisami prawa pracy” (J. Żołyński, uwagi nr 2 do art. 26, [w:] tenże, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014), w tym dotyczące prawidłowości procesu zatrudnienia, warunków wykonywania pracy (zwłaszcza jeśli praca wykonywana jest w warunkach niebezpiecznych, szkodliwych lub szczególnie uciążliwych), naliczania wynagrodzenia, terminowości wypłat wynagrodzeń, respektowania uprawnień socjalnych pracowników, przestrzegania czasu pracy, a także realizacji norm prawnych regulujących uprawnienia urlopowe. Zakres tej kontroli pokrywa się z zakresem kontroli sprawowanej przez społecznych inspektorów pracy. Zgodnie z art. 4 pkt 2 u.s.i.p., społeczni inspektorzy pracy mają prawo kontrolować przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym postanowień układów zbiorowych i regulaminów pracy, w szczególności w zakresie bhp, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Stosownie do art. 2 *in fine* u.s.i.p., społeczna inspekcja pracy jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe (tak też w art. 26 pkt 4 u.z.z.). Organizacje te przede wszystkim określają ostatecznie strukturę inspekcji, dostosowując ją do struktury zakładu pracy (art. 3 ust. 2 u.s.i.p.), przeprowadzają wybory społecznych inspektorów pracy na podstawie uchwalonych przez siebie regulaminów (art. 6 ust. 6 u.s.i.p.), korzystają z możliwości uruchomienia procedury odwołania inspektora (art. 7 ust. 2 pkt 1 u.s.i.p.), a także wyrażają zgodę na rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę z pracownikiem pełniącym funkcję inspektora w razie wystąpienia przesłanek rozwiązania umowy bez wypowiedzenia (art. 13 ust. 1 zdanie drugie u.s.i.p.). Z treści tych przepisów wynika, że ustawodawca w sposób ścisły powiązał byt i funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy z istnieniem w określonym zakładzie pracy zakładowej organizacji związkowej. Społeczni inspektorzy pracy powoływani mogą być tylko tam, gdzie działają związkowe struktury zakładowe (zob. T. Wyka, *Kompetencje związków zawodowych w zakresie ochrony zdrowia i życia pracowników*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 478). Uprawnienia zakładowych organizacji związkowych w zakresie kształtowania struktury i ustalania zasad wyboru inspektorów są jednocześnie przejawem autonomii i niezależności zewnętrznej związków zawodowych (zob. J. Żołyński, uwagi do art. 23, [w:] tenże, *Ustawa o związkach...*).

W literaturze trafnie zatem zauważono, że „[k]ompetencje kontrolne związków zawodowych dotyczące ochrony zdrowia i życia pracowników przybierają na gruncie aktualnego stanu prawnego postać kontroli bezpośredniej sprawowanej przez zakładową organizację związkową oraz kontroli pośredniej wykonywanej przez związek zawodowy za pośrednictwem społecznej inspekcji pracy” (T. Wyka, dz. cyt., s. 475). Chociaż art. 23 ust. 1 u.z.z. nie precyzuje form i trybów kontroli przestrzegania prawa pracy sprawowanej przez związki zawodowe, to jednak nie ulega wątpliwości, że jedną z form realizacji przez te podmioty

uprawnień kontrolnych w tym zakresie jest właśnie społeczna inspekcja pracy (tak np. D. Książek, uwagi do art. 23 ustawy o społecznej inspekcji pracy, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016).

W ocenie Trybunału, ograniczenie zakresu działania społecznej inspekcji pracy do spraw dotyczących przestrzegania przez pracodawcę przepisów i zasad bhp prowadziłoby do daleko idącego osłabienia zdolności związków zawodowych i zakładowych organizacji związkowych do sprawowania kontroli przestrzegania prawa pracy – które to zadanie ustawodawca powierzył tym podmiotom w ustawie o związkach zawodowych. Trybunał nie znalazł podstaw do takiego zawężenia. Nie stanowi ich argument o braku kwalifikacji merytorycznych społecznych inspektorów pracy (zob. dalsze rozważania w uzasadnieniu niniejszego wyroku). Rozciągnięcie społecznej kontroli na zagadnienia inne niż dotyczące bhp samo w sobie nie generuje po stronie pracodawcy dodatkowych kosztów związanych z obowiązkiem zapewnienia społecznej inspekcji pracy warunków do realizacji jej zadań.

5.1.1.3. Wyznaczony w art. 1 u.s.i.p. i art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. zakres działania społecznej inspekcji pracy koresponduje również z zakresem działania Państwowej Inspekcji Pracy (dalej też: PIP), z którą społeczna inspekcja pracy może i powinna współdziałać.

W myśl art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 623; dalej: u.p.i.p.), PIP jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy (*in toto*), w szczególności przepisów i zasad bhp, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Państwowa Inspekcja Pracy stanowi więc – podlegający Sejmowi (art. 2 u.p.i.p.) – element aparatu państwowego, wyspecjalizowany w zakresie kontroli przestrzegania norm prawa pracy (oprócz przepisów i zasad bhp, także m.in. przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych; zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.i.p.). Sprawuje też inne funkcje w dziedzinie szeroko pojętego prawa pracy, m.in. prewencyjną, edukacyjną, opiniotwórczą (zob. art. 10 u.p.i.p.) Niewątpliwie należy upatrywać PIP jako instrument służący realizacji przez państwo obowiązku ochrony pracy, jaki wynika z art. 24 Konstytucji.

W systematyce kodeksu pracy w dziale pierwszym zawarty jest rozdział IIb „Nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy”. Został on wprowadzony do kodeksu na mocy wspomnianego już art. 1 pkt 20 ustawy zmieniającej. Rozdział ten zawiera jedynie dwa przepisy, mianowicie art. 18<sup>4</sup> oraz art. 18<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 18<sup>4</sup> § 1 k.p., nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bhp, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy. Natomiast w myśl art. 18<sup>4</sup> § 2 k.p., Państwowa Inspekcja Sanitarna sprawuje nadzór i kontrolę przestrzegania zasad, przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy. W zamyśle ustawodawcy, obie inspekcje państwowe przewidziane w art. 18<sup>4</sup> k.p. oraz społeczna inspekcja pracy, o której mowa w art. 18<sup>5</sup> k.p., stanowią mając spójny i wzajemnie komplementarny system mechanizmów kontroli przestrzegania norm prawa pracy.

Zgodnie z art. 17 u.s.i.p., społeczni inspektorzy pracy współdziałają z PIP i innymi organami nadzoru i kontroli warunków pracy w zakresie ustalonym ustawą oraz (ewentualnymi) wytycznymi ogólnokrajowych organizacji związkowych dotyczących działalności społecznych inspektorów pracy. Art. 14 ust. 1 u.p.i.p. stanowi zaś, że podczas realizacji zadań PIP współdziała ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, organami samorządu załogi, radami pracowników, społeczną inspekcją pracy, a także z wymienionymi w tym przepisie organami władzy publicznej i służbami. Podczas kontroli inspektor pracy PIP współdziała ze związkami zawodowymi, organami samorządu załogi, radami pracowników i społeczną inspekcją pracy. W myśl art. 29 u.p.i.p., współdziałanie to polega na m.in. informowaniu o tematyce i zakresie przeprowadzanej kontroli, analizowaniu zgłoszonych uwag i spostrzeżeń, informowaniu o wynikach kontroli i podjętych decyzjach oraz udzielaniu porad

i informacji z zakresu prawa pracy. Zakładowy społeczny inspektor pracy ma prawo uczestniczyć w kontrolach przeprowadzanych w zakładzie pracy przez inspektora pracy PIP oraz w podsumowaniu kontroli (art. 20 u.s.i.p.).

Trybunał wziął pod uwagę, że społeczni inspektorzy pracy mają sprawować bieżącą, codzienną kontrolę poszanowania przez pracodawcę uprawnień pracowniczych oraz przestrzegania przez niego przepisów i zasad bhp. W wypadku stwierdzenia uchybień inspektor zakładowy wydaje zalecenie, do którego pracodawca winien się dostosować (o czym w dalszej części uzasadnienia niniejszego orzeczenia). W razie sporu pracodawca może wnieść sprzeciw, który uruchamia postępowanie kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy (zob. art. 11 u.s.i.p.). Działania podjęte przez społeczną inspekcję pracy mają zatem – w założeniu – doprowadzić do usunięcia przez pracodawcę naruszeń norm prawa pracy bez angażowania aparatu państwowego. Są w pewnym sensie subsydiarne wobec działań PIP. Jeśli usunięcie uchybień możliwe jest w drodze współdziałania pracodawcy ze społeczną inspekcją pracy, wyłonioną przez pracowników i kierowaną przez zakładowe organizacje związkowe, nie ma potrzeby interwencji wyspecjalizowanej inspekcji państwowej. Gdy naruszenie jest jednak na tyle poważne, że istnieje zagrożenie zdrowia i życia pracowników, zakładowy społeczny inspektor pracy na podstawie art. 19 u.s.i.p. kieruje do PIP wnioski o przeprowadzenie kontroli (uzgodnionej z zakładowymi organizacjami związkowymi), a inspektorzy pracy PIP przeprowadzają taką kontrolę oraz wszczynają postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika.

O wykrytych przez społeczną inspekcję pracy uchybieniach czyni się adnotację w zakładowej księdze zaleceń i uwag oraz w oddziałowych (wydziałowych) księgach uwag. Dokumenty te pracodawca udostępnia m.in. organom PIP (art. 12 ust. 2 u.s.i.p.). Stanowią one źródło informacji dla inspekcji państwowej podczas prowadzonego postępowania kontrolnego. Działania społecznej inspekcji pracy mają więc też charakter wspomagający wobec działania organu państwa, którym jest PIP. Ponadto, w myśl art. 18 ust. 2 u.s.i.p., inspektorzy pracy PIP przeprowadzają kontrole wykonania zaleceń i uwag społecznych inspektorów pracy.

Zdaniem Trybunału, postulowane przez wnioskodawcę zawężenie zakresu zadań społecznej inspekcji pracy nie tylko prowadziłoby do osłabienia zdolności związkowych (zakładowych organizacji związkowych) do realizacji nałożonych na nie powinności kontrolnych, ale także – z uwagi na subsydiarny i wspomagający charakter kontroli sprawowanej przez społeczną inspekcję pracy – mogłoby mieć negatywny wpływ na efektywność kontroli wykonywanej przez PIP. To, że ustawodawca określił w art. 1 u.s.i.p. oraz art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. ramy uprawnień kontrolnych społecznej inspekcji pracy (przestrzeganie prawa pracy *in toto*, a więc nie tylko w dziedzinie bhp) w taki sposób, że zasadniczo pokrywają się one z ramami kontroli wykonywanej przez PIP (zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.i.p.), świadczy o racjonalności rozwiązania prawodawczego.

5.1.1.4. Z uzasadnienia wniosku wynika, że jedno z podstawowych zastrzeżeń, jakie wnioskodawca podnosi w stosunku do szerokiego ujęcia zakresu działania społecznej inspekcji pracy, dotyczy w gruncie rzeczy niedostatecznego – zdaniem wnioskodawcy – merytorycznego przygotowania społecznych inspektorów pracy do kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, mających wysoki stopień zawłości (zob. uzasadnienie wniosku, s. 17). Argument ten Trybunał rozważył, oceniając konstytucyjność art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. (zob. dalsza część uzasadnienia niniejszego wyroku). Zdaniem Trybunału, wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie wynikają z nieuwzględnienia „społecznego” charakteru kontroli sprawowanej przez społeczną inspekcję pracy, która różni się pod tym względem w sposób oczywisty i uzasadniony od kontroli realizowanej przez wyspecjalizowany organ państwa, którym jest Państwowa Inspekcja Pracy.

5.1.2. Trybunał nie podzielił również zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawcy w związku z nazbyt szerokim – w ocenie wnioskodawcy – określeniem zakresu kontroli społecznej inspekcji pracy.

Trybunał nie zanegował tego, że utworzenie społecznej inspekcji pracy, mającej kontrolować działania pracodawcy pod kątem przestrzegania norm prawa pracy, której inspektory korzystają z uprawnień ingerujących w sferę decyzyjną pracodawcy i wobec której pracodawca ma określone prawem obowiązki, może stanowić ograniczenie wolności podejmowania przez ten podmiot decyzji dotyczących działalności gospodarczej. Trybunał wziął jednocześnie pod uwagę to, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Z istoty wolności wynika możliwość podejmowania samodzielnie i swobodnie decyzji o swoim zachowaniu, ale granicą tej możliwości jest każdorazowo nakaz poszanowania wolności i praw innych (zob. art. 31 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji). Pracodawca jest jednym z podmiotów społecznej gospodarki rynkowej, zobowiązany do solidarności, dialogu i współpracy z innymi partnerami społecznymi (art. 20 Konstytucji). Przywołane już (zob. cz. III, pkt 4.2.2 uzasadnienia wyroku) wartości konstytucyjne, jakimi są praca w bezpiecznych i higienicznych warunkach (art. 24 i art. 66 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność tworzenia związków zawodowych w celu ochrony praw pracowniczych (art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji), mogą uzasadniać wprowadzenie rozwiązań prawnych, które prowadzą do ograniczenia swobody decyzyjnej podmiotu gospodarczego (pracodawcy).

Zdaniem Trybunału, cele, którym służyć ma utworzenie społecznej inspekcji pracy (wskazane w preambule do ustawy o społecznej inspekcji pracy), uzasadnia konstytucyjny nakaz wykreowania skutecznych środków ochrony pracy oraz zapewnienia warunków do korzystania przez pracowników z efektywnej ochrony ich uprawnień i interesów przez organizacje związkowe. Dla realizacji tych celów, powierzenie społecznej inspekcji pracy kontroli przestrzegania prawa pracy jest przy tym środkiem adekwatnym, niezbędnym i proporcjonalnym w znaczeniu ścisłym.

Spółeczna inspekcja pracy stanowi niewątpliwie rozwiązanie ustawowe dające możliwość osiągnięcia systematycznej poprawy stanu poszanowania przez pracodawcę norm prawa pracy (nie tylko w dziedzinie bhp) oraz wzmocnienia zdolności związków zawodowych do realizacji funkcji ochrony uprawnień i interesów pracowniczych. Ocenie takiej nie przeczy fakt powierzenia uprawnień kontrolnych czynnikowi społecznemu (pracownikom), a więc niemającemu charakteru wyspecjalizowanego. Nie ulega wątpliwości, że pracownicy wykonujący pracę w danym zakładzie – wybrani przez pozostałych pracowników na społecznych inspektorów pracy i wspierani przez zakładowe organizacje związkowe – mają najlepsze rozeznanie warunków pracy w tym zakładzie, są w stanie (sami albo po uzyskaniu informacji od innych pracowników) wykryć na bieżąco wystąpienie uchybienia oraz mają interes w niezwłocznym zareagowaniu na nie. Pracodawca zaś – jeśli nie ze względu na dobro pracownika czy poczucie praworządności, to dla uniknięcia interwencji PIP czy poniesienia odpowiedzialności wykroczeniowej na podstawie art. 22 ust. 2 u.s.i.p. – ma interes w przywróceniu stanu zgodnego z normami prawa pracy.

Trybunał uznał również, że przyznanie organizacjom pracowniczym instrumentu, jakim jest społeczna inspekcja pracy uprawniona do kontroli przestrzegania prawa pracy *in toto*, jest rozwiązaniem niezbędnym. Inne istniejące rozwiązania nie stwarzają związkom zawodowym takich możliwości oddziaływania na pracodawców w tym zakresie. Przede wszystkim dochodzenie ochrony uprawnień na drodze sądowej uzależnione jest od decyzji bezpośrednio zainteresowanego pracownika, który nie zawsze musi mieć interes w wejściu z pracodawcą w spór sądowy. Taka droga nie zawsze także doprowadzi do rozwiązania problemu o charakterze systemowym, dotyczącego szerszego grona pracowników. Z kolei wszczęcie postępowania kontrolnego przez Państwową Inspekcję Pracy nie następuje na wniosek zakładowej organizacji związkowej. Zakładowa organizacja związkowa ma tylko możliwość inicjowania czyn-



ności kontrolnych społecznych inspektorów pracy. Społeczna inspekcja pracy kierowana jest bowiem przez zakładowe organizacje związkowe (art. 2 *in fine* u.s.i.p.). Dopiero na umotywowany wniosek zakładowego społecznego inspektora pracy, uzgodniony z zakładowymi organizacjami związkowymi, inspektorzy pracy PIP przeprowadzają kontrolę i wszczynają postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika (art. 19 u.s.i.p.). Alternatywy dla społecznej inspekcji pracy nie może stanowić też – wskazany przez wnioskodawcę – obowiązek konsultacji przez pracodawcę z pracownikami albo ich przedstawicielami działań związanych z bhp (zob. art. 237<sup>11a</sup> k.p.). Zdaniem Trybunału, alternatywy takiej nie stanowi ponadto komisja bhp (o jakiej mowa w art. 237<sup>12</sup> k.p.), w skład której wchodzi – w równej liczbie – z jednej strony, przedstawiciele pracodawcy, w tym pracownicy służby bhp i lekarz sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną nad pracownikami, oraz, z drugiej strony, przedstawiciele pracowników, w tym społeczny inspektor pracy. Zarówno w wypadku konsultacji, jak i w wypadku komisji bhp zakładowe organizacje związkowe są uprawnione do wyboru przedstawicieli pracowników (art. 237<sup>13a</sup> k.p.), niemniej jednak zakres zastosowania wskazanych rozwiązań ustawowych obejmuje wyłącznie dziedzinę bhp. Ponadto komisja bhp powołana jest tylko u tego pracodawcy, który zatrudnia więcej niż 250 pracowników (art. 237<sup>12</sup> § 1 k.p.), a jej funkcja ma wyłącznie opiniodawczo-doradczy charakter. Komisja bhp dokonuje przeglądu warunków pracy i okresowej oceny stanu bhp, opiniuje podejmowane przez pracodawcę środki zapobiegające wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, formułuje wnioski dotyczące poprawy warunków pracy, a także współdziała z pracodawcą w realizacji jego obowiązków w zakresie bhp (art. 237<sup>13</sup> § 1 k.p.). W ocenie Trybunału, rozwiązań alternatywnych dla społecznej inspekcji pracy, które umożliwiałyby zrealizowanie w tym samym stopniu celów wysłowionych w preambule do ustawy o społecznej inspekcji pracy, nie stanowią również nieliczne środki kontrolne przewidziane bezpośrednio w ustawie o związkach zawodowych. Ustawa ta ogranicza się do przyznania związkom prawa wystąpienia do właściwego organu z żądaniem spowodowania usunięcia we właściwym trybie stwierdzonej nieprawidłowości (art. 23 ust. 2 u.z.z.). Pracodawca jest obowiązany udzielić na żądanie związku zawodowego informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania (art. 28 u.z.z.). Na podstawie art. 29 ust. 1 u.z.z. zakładowa organizacja związkowa może zaś żądać od pracodawcy przeprowadzenia odpowiednich badań, jeżeli zajdzie uzasadnione podejrzenie, że w zakładzie pracy występują zagrożenia życia lub zdrowia pracowników (zob. T. Wyka, dz. cyt., s. 476-478). Wymienione środki mają ograniczony zakres zastosowania, a przy tym nie dają przedstawicielom pracowników możliwości bezpośredniego, wiążącego oddziaływania na pracodawcę w przypadku stwierdzenia uchybienia (analogicznej do tej, jaką tworzy prawo kierowania przez zakładowego inspektora pracy – po przeprowadzeniu czynności kontrolnych – wiążących pracodawcę zaleceń).

Samo określenie w sposób szeroki zakresu zadań społecznej inspekcji pracy, jako obejmujących także ochronę uprawnień pracowniczych, nie jest dla pracodawcy ciężarem nieproporcjonalnym w stosunku do korzyści, jakie mogą z takiego rozwiązania wynikać. Pracodawca obowiązany jest tolerować działania kontrolne inspektorów, zapewniać warunki do realizacji przez nich zadań, ponosić koszty funkcjonowania inspekcji, a także podejmować działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień oraz stosować się do zaleceń (z zastrzeżeniem możliwości sprzeciwu). W ocenie Trybunału, obowiązki w tym zakresie, krępujące swobodę decyzyjną pracodawcy, nie przeważają jednak nad korzyściami w sferze życia, zdrowia, interesów materialnych i ogólnego dobrostanu osób wykonujących pracę, jakie mogą być wynikiem kontroli przestrzegania w zakładzie pracy norm prawa pracy sprawowanej w sposób bieżący i ciągły przez przedstawicieli pracowników pełniących funkcję społecznych inspektorów pracy. Niezależnie od tej oceny, analizując uzasadnienie wniosku, Trybunał zauważył, że także sam wnioskodawca zdaje się nie wiązać zarzutu nieproporcjo-

nalnego obciążenia pracodawców z rozciągnięciem uprawnień kontrolnych społecznej inspekcji pracy na zagadnienia inne niż dotyczące bhp, ale raczej z nieprawidłowym – jego zdaniem – uregulowaniem struktury tej inspekcji, a w szczególności z brakiem określenia kryteriów ustalania maksymalnej liczby inspektorów.

5.1.3. W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 1 u.s.i.p. oraz art. 18<sup>5</sup> § 1 k.p. w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 5.2. Struktura społecznej inspekcji pracy.

Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że drugi podstawowy problem, który – w ocenie wnioskodawcy – skutkuje niekonstytucyjnością zakwestionowanych przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy, stanowi niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji uregulowanie w art. 3 ust. 1 u.s.i.p. zasad kształtowania struktury społecznej inspekcji pracy przez zakładowe organizacje związkowe. Problem ten ma charakter systemowy dla całej ustawy w tym sensie, że od sposobu ustawowego określenia podstaw organizacji inspekcji – zwłaszcza w odniesieniu do liczby inspektorów – zależy stopień intensywności oddziaływania uprawnień inspektorów na działalność pracodawcy, wysokość kosztów przez niego ponoszonych w związku z działalnością inspekcji, a także liczba pracowników objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia.

Wnioskodawca wskazał m.in., że „[g]dy chodzi o zakres obciążeń pracodawcy związanych z działaniem społecznej inspekcji pracy, należy podkreślić, że ustawa o [społecznej inspekcji pracy] nie przesądza – jak ma to miejsce choćby w przypadku chronionych działaczy związkowych – liczby pracowników, którzy mają status społecznych inspektorów pracy. Co więcej, ich liczba nie została uzależniona od wielkości kontrolowanej jednostki, trudności spraw, którymi mają się zajmować inspektorzy czy też poziomu zagrożeń występujących w zakładzie pracy. Ustawa nie odwołuje się więc do relewantnych kryteriów, pozwalających uznać, że liczba społecznych inspektorów pracy jest uzasadniona celami, dla których zostali oni powołani” (uzasadnienie wniosku, s. 9). Jednocześnie „[z] tak nieprecyzyjnym określeniem struktury inspekcji kontrastuje przyznanie wszystkim społecznym inspektorom pracy bardzo silnej ochrony przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy (...). Jest to ochrona silniejsza niż w przypadku działaczy związkowych, a jej zakres podmiotowy jest niemożliwy do przewidzenia” (tamże, s. 10).

5.2.1. Zasady ustalania struktury społecznej inspekcji pracy w danym zakładzie pracy określa – w sposób dość oszczędny – art. 3 ust. 1 u.s.i.p. Przepis ten przewiduje, że społeczną inspekcję pracy tworzą: 1) zakładowy społeczny inspektor pracy – dla całego zakładu, 2) oddziałowi (wydziałowi) społeczni inspektorzy pracy – dla poszczególnych oddziałów (wydziałów), a także 3) grupowi społeczni inspektorzy pracy – dla komórek organizacyjnych oddziałów (wydziałów).

Treść zasady ochrony trwałości zatrudnienia społecznych inspektorów pracy wyznacza natomiast art. 13 u.s.i.p. Zgodnie z brzmieniem ustępu 1 tego przepisu, zakład pracy nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę z pracownikiem pełniącym funkcję społecznego inspektora pracy w czasie trwania mandatu oraz przez rok po jego wygaśnięciu. Ochrona ta – jeśli uwzględni się zasadę, że mandat trwa 4 lata (zob. art. 6 ust. 2 u.s.i.p.) – obejmuje zatem pracownika przez 5 lat. Może ona zostać wyłączona, jeśli zachodzą przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia (zob. art. 52 i art. 53 k.p.), ale nawet wówczas rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić dopiero po uprzednim uzyskaniu zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej. Innymi słowy, ochrona wynikająca z art. 13 ust. 1 u.s.i.p. jest zasadniczo ochroną o charakterze bezwzględ-

nym, co znaczy, że „zabronione jest rozwiązanie stosunku pracy w sytuacji, w której po dokonaniu wypowiedzenia dany pracownik uzyskał mandat społecznego inspektora pracy (wypowiedzenie na skutek wyboru na stanowisko społecznego inspektora pracy staje się wadliwe), jak również, gdy jeszcze przed upływem roku po wygaśnięciu mandatu dochodzi do złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu stosunku pracy, niezależnie od tego czy okres tego wypowiedzenia kończy się przed tą datą, czy po niej. W razie istnienia przyczyn uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia i to zarówno z tzw. przyczyn zawinionych (...) jak i przyczyn niezawinionych (...), ochrona przed rozwiązaniem stosunku pracy ma charakter względny, gdyż zależy od zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej na rozwiązanie” (W. Sanetra, uwagi do art. 13 ustawy o społecznej inspekcji pracy, [w:] *Prawo socjalne*, Warszawa 2001).

Zakaz wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy ze społecznym inspektorem pracy nie ma zastosowania w wypadku uzyskania przez niego prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (zob. art. 40 k.p. w związku z art. 13 ust. 2 u.s.i.p.), a także ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu (zob. art. 41<sup>1</sup> k.p.; zob. też: W. Sanetra, dz. cyt.).

Art. 13 ust. 3 u.s.i.p. przewiduje natomiast, że zakład pracy nie może wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w czasie trwania mandatu oraz przez rok po jego wygaśnięciu. Zakaz ten nie znajduje zastosowania, jeśli spełnione są przesłanki określone w art. 43 k.p., mianowicie ze względu na wprowadzenie nowych zasad wynagradzania dotyczących ogółu pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy lub tej ich grupy, do której pracownik należy, a także w razie stwierdzenia orzeczeniem lekarskim utraty zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy albo niezawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do jej wykonywania.

W wypadku tzw. zwolnień grupowych w okresie objęcia szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy pracodawca może jedynie wypowiedzieć pracownikowi będącemu społecznym inspektorem pracy dotychczasowe warunki pracy i płacy (zob. art. 5 ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników; Dz. U. z 2016 r. poz. 1474, ze zm.). *A contrario*, pracownik taki nadal chroniony jest przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem umowy o pracę na zasadach określonych w art. 13 ust. 1 u.s.i.p. (zob. W. Sanetra, dz. cyt.; A. Wypych-Żywicka, uwagi do art. 5 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, [w:] *Zbiorowe prawo pracy*...).

Art. 13 ust. 4 u.s.i.p. rozszerza ochronę na pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

5.2.2. Rozważając zarzuty wnioskodawcy dotyczące nieprecyzyjnego określenia w ustawie o społecznej inspekcji pracy zasad kształtowania struktury tej inspekcji, Trybunał odnotował, że również pozostali uczestnicy postępowania – choć dochodzą do odmiennych konkluzji – dostrzegają wątpliwości, jakie w tym zakresie może budzić art. 3 ust. 1 u.s.i.p. Przepis ten nie zawiera definicji legalnych pojęć „zakład pracy”, „oddział” lub „wydział” zakładu pracy ani „komórka organizacyjna” oddziału lub wydziału. Nie ustala też maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy powoływanych w jednym „zakładzie pracy”.

Trybunał stwierdził jednak, że nieprecyzyjność art. 3 ust. 1 u.s.i.p. nie osiągnęła stopnia, który uzasadniałby konieczność orzeczenia niezgodności tego przepisu z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Nie jest bowiem tak, że przepis ten umożliwia zakładowym organizacjom związkowym dowolne kształtowanie struktury społecznej inspekcji pracy w danym zakładzie. Zdaniem Trybunału, poprzez zastosowanie metod wykładni językowej, funkcjonalnej i systemowej możliwe jest zrekonstruowanie na podstawie art. 3 ust. 1 u.s.i.p. ogólnych ustawowych wytycznych co do tego, w jaki sposób struktura ta

powinna zostać ustalona. Ani w uzasadnieniu wniosku, ani podczas rozprawy wnioskodawca nie przedstawił dowodów, że nieprecyzyjność pojęć użytych w art. 3 ust. 1 u.s.i.p. doprowadziła w praktyce do systemowych nadużyć ustawy o społecznej inspekcji pracy wyłącznie w celu objęcia kolejnych etatów pracowniczych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, która przewidziana jest w art. 13 u.s.i.p.

Z treści art. 3 ust. 1 u.s.i.p. wynika wyraźnie ustawowe założenie, że struktura społecznej inspekcji pracy ma mieć charakter trójszczeblowy, przy czym – stosownie do art. 11 ust. 1 u.s.i.p. – tylko zakładowy społeczny inspektor pracy upoważniony został do kierowania do pracodawcy zaleceń usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeśli chodzi natomiast o znaczenie pojęcia „zakład pracy”, to może być ono ustalone na podstawie ogólnych norm prawa pracy. Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej, ilekroć w przepisach prawa pracy jest mowa o prawach i obowiązkach „zakładu pracy” lub „kierowniku zakładu pracy”, przepisy te stosuje się odpowiednio do „pracodawców” w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy. Art. 2 ustawy zmieniającej znajduje zastosowanie do przepisów prawa pracy uchwalonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a więc również do przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy. W myśl zaś art. 3 k.p., „pracodawcą” jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają pracowników. Zdaniem Trybunału, ogólne reguły wykładni pozwalają również na ustalenie znaczenia pojęć „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna”. W przypadku „oddziału” i „wydziału” chodzi o strukturę organizacyjną, którą została wyodrębniona pod względem organizacyjnym i która posiada pewien stopień samodzielności funkcjonalnej. Za „komórkę organizacyjną” może być natomiast uznana pewna jednostka organizacyjna wyodrębniona w ramach „oddziału” lub „wydziału”, która nie jest jednak jednostką samodzielną pod względem funkcjonalnym. Nie chodzi więc o dwóch lub kilku poszczególnych pracowników, ale o zespół pracowników wyodrębniony z uwagi na charakter wykonywanych przez nich zadań, jednak funkcjonalnie powiązany z innymi zespołami w ramach jednego „oddziału” lub „wydziału”.

Trybunał dostrzegł, że ustawa o społecznej inspekcji pracy nie eliminuje całkowicie ryzyka nadużyć, jakie mogą być popełniane przez zakładowe organizacje związkowe w celu stworzenia jak największej liczby etatów objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.i.p., zakładowe organizacje związkowe są jedynie zobowiązane „dostosować” strukturę społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy, a nie wiernie odwzorować strukturę przyjętą przez pracodawcę. Tego rodzaju ryzyko nie jest jednak konsekwencją – zarzucanej przez wnioskodawcę – nieprecyzyjności pojęć użytych w art. 3 ust. 1 u.s.i.p. Ponadto, na co wskazał już Trybunał, wnioskodawca nie przedstawił dowodów uzasadniających jego twierdzenie, że do nadużyć takich w praktyce dochodzi i że zjawisko to ma charakter powszechny. W postępowaniu przed Trybunałem to na wnioskodawcy ciążył obowiązek przedstawienia dowodów, które potwierdzałyby prawdziwość twierdzeń sformułowanych przez niego w celu wykazania niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

5.2.3. Dokonując oceny trafności zarzutów dotyczących art. 13 u.s.i.p., Trybunał wziął przede wszystkim pod uwagę to, że – na co wskazuje uzasadnienie pisemne wniosku (s. 26) – wnioskodawca nie zanegował samej zasady przyznania społecznym inspektorom pracy ochrony trwałości zatrudnienia. Jego zarzuty dotyczyły braku ustalenia maksymalnej liczby stanowisk objętych ochroną oraz niemożności pozbawienia społecznego inspektora pracy tej ochrony w sytuacji, kiedy inspektor nie wykonuje swoich obowiązków. Zdaniem Trybunału, zarzuty te odnosiły się właściwie do art. 3 ust. 1 u.s.i.p., wobec czego Trybunał uznał art. 13 u.s.i.p. jako przepis zaskarżony w związku z art. 3 ust. 1 u.s.i.p., do którego zasadniczo odnosiły się zarzuty niekonstytucyjności. Jednocześnie, wobec niewykazania przez wnioskodawcę konstytucyjnej wadliwości art. 3 ust. 1 u.s.i.p., jego zarzuty dotyczące art. 13 tej ustawy Trybunał również uznał za nieuzasadnione. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że nie był właści-

wym adresatem postulatu podniesionego przez wnioskodawcę, aby ustawodawca wyraźnie wskazał maksymalną liczbę społecznych inspektorów pracy objętych ochroną trwałości zatrudnienia wynikającą z art. 13 u.s.i.p.

### 5.3. Powoływanie i odwoływanie społecznych inspektorów pracy.

Kwestionując przepisy dotyczące powoływania i odwoływania społecznych inspektorów pracy, wnioskodawca podniósł dwa problemy. Przede wszystkim zbyt niskie – jego zdaniem – wymagania merytoryczne stawiane kandydatom na społecznych inspektorów pracy są źródłem nieefektywności całego mechanizmu kontroli, którym jest społeczna inspekcja pracy. Powierzenie kontroli przestrzegania norm prawa pracy osobom niewykwalifikowanym jest nieracjonalne, a przez to narusza standardy prawidłowej legislacji. Ponadto na gruncie ustawy o społecznej inspekcji pracy pracodawca pozbawiony jest środków prawnych umożliwiającym chociażby zainicjowanie postępowania zmierzającego do odwołania inspektora, który nie wywiązuje się z obowiązków. W takich okolicznościach właściwie powszechne staje się zjawisko pozorności społecznej kontroli poszanowania prawa pracy.

5.3.1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p., społeczny inspektor pracy powinien posiadać niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania społecznej inspekcji pracy. Trybunał podzielił pogląd wnioskodawcy, że przepis ten w sposób bardzo ogólny określa wymagania stawiane kandydatom i daje pracownikom dużą swobodę oceny w trakcie procedury wyłaniania inspektorów. Rozwiązanie to nie narusza jednak wymogu racjonalności rozwiązań legislacyjnych. Pozostaje bowiem spójne z samą ogólną koncepcją społecznej inspekcji pracy.

Zdaniem Trybunału, kwestionując art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p., wnioskodawca nie uwzględnił „społecznego” charakteru służby sprawowanej przez pracowników pełniących funkcję społecznych inspektorów pracy (zob. art. 1 u.s.i.p.). Z tej perspektywy zarzut niedostatecznych kwalifikacji merytorycznych takich inspektorów jest niewątpliwie bezzasadny. Funkcję społecznych inspektorów pracy wykonują pracownicy wybrani przez grono osób pracujących w tym samym zakładzie pracy. Z istoty rzeczy nie muszą zatem mieć takich samych kwalifikacji, jak np. inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy. Społeczna inspekcja pracy z założenia różni się charakterem od wyspecjalizowanej inspekcji państwowej, jaką jest PIP czy Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Niezależnie od tego, przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy dają gwarancję, że inspektorzy będą mieli choćby minimalne rozeznanie w problematyce prawa pracy – z uwzględnieniem charakteru pracy wykonywanej w danym zakładzie – oraz doświadczenie w tym zakresie. Wiąże się to z wymaganiami określonego stażu pracy. W myśl art. 5 ust. 3 zdanie drugie u.s.i.p., zakładowy inspektor pracy powinien mieć co najmniej 5-letni staż pracy w branży, do której zakład należy, i co najmniej 2-letni staż pracy w danym zakładzie; oddziałowy lub grupowy społeczny inspektor pracy powinien mieć co najmniej 2-letni staż w tej branży i co najmniej jeden rok pracy w danym zakładzie. W interesie zakładowych organizacji związkowych i pracowników jest, aby wybrać osobę mającą jakieś rozeznanie w zakresie norm prawa pracy, w tym przepisów i zadań bhp, oraz doświadczenie zawodowe.

W założeniu ustawodawcy społeczni inspektorzy pracy – w toku trwającej 4 lata kadencji – powinni stale podnosić swoje kwalifikacje, m.in. uczestnicząc w szkoleniach czy zaznajamiając się z materiałami opracowanymi przez wyspecjalizowane służby państwowe. Podnoszenie kwalifikacji społecznych inspektorów pracy leży w interesie zakładowych organizacji związkowych oraz pracowników zakładu. Szczególnej pomocy w tym zakresie udziela Państwowa Inspekcja Pracy. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.i.p., PIP udziela pomocy społecznej inspekcji pracy w realizacji jej zadań, w szczególności przez poradnictwo prawne, specjalistyczną prasę i szkolenie. Art. 14 ust. 3 u.p.i.p. przewiduje, że na wniosek związków zawodowych PIP może prowadzić szkolenie i instruktaż oraz udzielać pomocy w szkoleniu spo-

łecznych inspektorów pracy, a także podejmować działania na rzecz doskonalenia i zwiększenia skuteczności działania społecznej inspekcji pracy. Stosownie zaś do art. 21 u.s.i.p., w wykonywaniu zadań społeczną inspekcję pracy wspierają również Państwowa Inspekcja Sanitarna, Urząd Dozoru Technicznego oraz inne organy nadzoru i kontroli warunków pracy.

Zapewniając społecznym inspektorom pracy możliwości uzyskania merytorycznej pomocy w sprawowaniu ich funkcji ze strony wyspecjalizowanych służb państwowych, ustawodawca stworzył zatem warunki do efektywnej realizacji przez nich zadań nawet w przypadku braku technicznych kwalifikacji w zakresie prawa pracy. Zdaniem Trybunału, zarzut niezgodności art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. z wymaganiami prawidłowej legislacji, w szczególności z wymaganiami racjonalności rozwiązań prawodawczych, nie był uzasadniony.

5.3.2. Krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania zmierzającego do odwołania społecznego inspektora pracy określa art. 7 ust. 2 u.s.i.p. Zgodnie z jego brzmieniem, odwołanie społecznego inspektora pracy, niewywiązującego się ze swoich obowiązków, może nastąpić na wniosek zakładowych organizacji związkowych lub co najmniej 1/5 ogółu pracowników danego zakładu pracy. Przepis ten nie przewiduje możliwości zainicjowania postępowania przez pracodawcę, co – zdaniem wnioskodawcy – jest rozwiązaniem nieracjonalnym, ponieważ nie daje pracodawcy żadnej możliwości reagowania w sytuacji, gdy pełnienie funkcji inspektora przez pracownika jest w praktyce pozorne. Brak możliwości interwencji pracodawcy stanowi jedno ze źródeł faktycznej nieefektywności społecznej kontroli przestrzegania prawa pracy. Osłabia tym samym zdolność całego mechanizmu ustawowego do osiągnięcia celów założonych przez ustawodawcę. Stwarza również warunki do nadużywania szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia (przewidzianej w art. 13 u.s.i.p.) poprzez objęcie nią pracowników jedynie z powodu wyboru na funkcję społecznego inspektora pracy, podczas gdy taka ochrona powinna zależeć od tego, czy pracownik rzeczywiście wykonuje obowiązki kontrolne.

W ocenie Trybunału, sposób określenia w art. 7 ust. 2 u.s.i.p. kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy nie narusza jednak standardów prawidłowej legislacji w zakresie racjonalności rozwiązań prawnych, albowiem stanowi oczywistą konsekwencję istoty społecznej inspekcji pracy. Inspekcja ta reprezentuje interesy pracowników i jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe (zob. art. 2 u.s.i.p.). Stanowi środek, jakim dysponują zakładowe organizacje związkowe – działające w imieniu pracowników – w celu realizacji funkcji ochrony uprawnień i interesów pracowników przed naruszeniem prawa pracy przez pracodawcę. W interesie związków zawodowych i grona pracowników leży zatem to, aby inspektorzy efektywnie wywiązywali się ze swoich zadań. W założeniu społeczni inspektorzy pracy pełnią funkcję nie w interesie pracodawcy, ale dla dobra pracowników. Ponoszą też przed nimi odpowiedzialność w tym sensie, że są powoływani i odwoływani wyłącznie przez pracowników danego zakładu pracy (zob. art. 6 ust. 1 u.s.i.p.). W efekcie, o ile pracownicy i zakładowe organizacje związkowe muszą mieć możliwość zainicjowania postępowania zmierzającego do odwołania osoby, która – w ich ocenie – nie realizuje prawidłowo swoich powinności, o tyle brak jest uzasadnienia dla przyznania takiego prawa pracodawcy.

Trybunał wziął pod uwagę także ścisły związek łączący społeczną inspekcję pracy z zakładowymi organizacjami związkowymi, jaki przejawia się w aspekcie organizacyjnym (tj. zakładowe organizacje związkowe kształtują strukturę inspekcji – z uwzględnieniem zasad przewidzianych przez ustawodawcę i struktury zakładu pracy przyjętej przez pracodawcę), a także funkcjonalnym (tj. zakładowe organizacje związkowe kierują inspekcją). Ze względu na ten związek społeczną inspekcję pracy należy postrzegać w świetle autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i personalnej związków zawodowych, będącej naturalną konsekwencją wolności związkowej. Możliwość ingerencji pracodawcy w przeprowadzany przez związki

zawodowe proces wyboru przedstawicieli pracowników do różnych ciał i struktur (takich jak np. społeczna inspekcja pracy czy – wspomniana wyżej – komisja bhp) czy egzekwowania przez te związki ich odpowiedzialności byłaby formą ograniczenia wolności związkowej. W odniesieniu do problemu zakresu podmiotów uprawnionych na podstawie art. 7 ust. 2 u.s.i.p. do inicjowania postępowania mającego na celu odwołanie społecznego inspektora pracy, Trybunał nie dostrzegł uzasadnienia dla takiego ograniczenia autonomii zakładowych organizacji związkowych. Wziął przy tym pod uwagę stanowisko Sądu Najwyższego, którego zdaniem wybór społecznego inspektora pracy przez pracowników nie podlega zasadniczo żadnej kontroli zewnętrznej (zob. postanowienia z: 9 listopada 1995 r., sygn. akt III PO 16/95, Lex nr 23752; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II PK 79/11, Lex nr 1163327; a także wyrok z 3 sierpnia 2006 r., sygn. akt II PK 339/05, Lex nr 287541); to jednak – w wypadku sporu między pracodawcą i pracownikiem co do istnienia podstaw objęcia tego ostatniego ochroną na podstawie art. 13 u.s.i.p. – nie zwalnia sądu pracy od dokonania samodzielnej oceny, czy pracownik, który powołuje się na tę ochronę, jest społecznym inspektorem pracy, a więc czy został wybrany przez grono pracowników w formalnych wyborach, a jeśli nie – to czy pełni tę funkcję przy dorozumianej i niewątpliwej zgodzie pracodawcy (zob. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt II PK 371/09, Lex nr 590317).

Zdaniem Trybunału, art. 7 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

#### 5.4. Uprawnienia społecznych inspektorów pracy.

Swoje zarzuty wnioskodawca skierował w stosunku do trzech podstawowych uprawnień, z jakich korzystają społeczni inspektorzy pracy podczas kontroli przestrzegania norm prawa pracy, mianowicie prawa wstępu w każdym czasie do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy, prawa żądania od pracodawcy informacji i okazania dokumentów, a także prawa wydawania wiążących pracodawcę zaleceń.

5.4.1. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.i.p., społeczny inspektor pracy ma prawo wstępu w każdym czasie do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy w celu wykonywania zadań kontrolnych nałożonych na niego w art. 4 u.s.i.p. W ocenie wnioskodawcy, uprawnienie to stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawcy, który nie może odmówić wstępu nawet wtedy, gdy taka odmowa byłaby uzasadniona koniecznością ochrony życia lub zdrowia inspektora lub innych pracowników.

Trybunał nie podzielił tego stanowiska. Po pierwsze, przyznanie inspektorowi prawa wstępu jest środkiem niezbędnym do efektywnego wykonywania funkcji kontrolnej. Korzystanie z tego środka w sposób zgodny z przeznaczeniem nie powoduje uciążliwości dla pracodawcy nieproporcjonalnych w porównaniu z korzyściami dla życia, zdrowia oraz ogólnego dobrostanu pracowników, jakie przynieść może bieżąca kontrola przez przedstawicieli pracowników warunków panujących w pomieszczeniach i urządzeniach zakładu. Po drugie, zakres korzystania z prawa wstępu i przesłanki czynienia z niego użytku są ściśle powiązane z realizacją zadań społecznej inspekcji pracy. Inspektor nie jest uprawniony – co wynika wprost z art. 8 ust. 1 u.s.i.p. – wkraczać do pomieszczeń i urządzeń w celach niezwiązanych ze sprawowaniem kontroli, zaś pracodawca nie ma obowiązku umożliwić mu wstępu w takich wypadkach. Odmowa wstępu w celach niezwiązanych z wykonywaniem zadań inspektora nie mogłaby rodzić odpowiedzialności wykroczeniowej pracodawcy przewidzianej art. 22 ust. 1 u.s.i.p., gdyż w takich wypadkach pracownik nie wykonywałby zadań inspektora. Po trzecie, prawo wstępu nie zwalnia inspektora z konieczności przestrzegania ogólnych norm prawa pracy, w tym przepisów i zasad bhp. Osoba pełniąca tę funkcję pozostaje pracownikiem ze wszystkimi wynikającymi z tego tytułu prawami i obowiązkami – z zastrzeżeniem odmiennych norm zawartych w przepisach ustawy o społecznej inspekcji pracy (dotyczących np.

szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia, zasad ustalania wynagrodzenia w wypadku znacznego obciążenia zadaniami czy zwolnienia z obowiązku wykonywania pracy na czas pełnienia funkcji). W myśl art. 100 § 2 k.p., do obowiązków pracownika należy m.in. przestrzeganie regulaminu pracy oraz ustalonego w zakładzie porządku, przestrzeganie przepisów i zasad bhp oraz przepisów przeciwpożarowych, dbanie o dobro zakładu pracy i jego mienie, a także zachowywanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Art. 211 k.p. podkreśla, że przestrzeganie przepisów i zasad bhp stanowi „podstawowy obowiązek pracownika”. Zgodnie natomiast z art. 108 § 1 k.p., pracownik ponosi odpowiedzialność porządkową m.in. za nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku pracy, przepisów bhp oraz przepisów przeciwpożarowych. Ustawa o społecznej inspekcji pracy nie zawiera odrębnego przepisu, który zwalniałby osobę wybraną na społecznego inspektora pracy od konieczności przestrzegania norm regulujących te zagadnienia podczas realizacji czynności kontrolnych. Niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków pracowniczych – o ile jest zawinione – rodzić może także odpowiedzialność materialną pracownika za szkody wyrządzone pracodawcy (zob. art. 114 i n. k.p.). Jeśli natomiast pracownik wyrządził szkodę pracodawcy poza wykonywaniem obowiązków pracowniczych, odpowiadać może za wyrządzoną szkodę na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych (tak np. Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, uwagi do art. 114, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Lex 2017). Po czwarte, korzystanie z prawa wstępu nie zwalnia również od obowiązku przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych (zob. art. 8 ust. 3 u.s.i.p.).

Ograniczenia nałożone na społecznego inspektora pracy są zasadniczo podobne do tych, które odnoszą się do inspektorów pracy Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie z art. 30 u.p.i.p., podczas wykonywania czynności kontrolnych inspektor pracy PIP ma obowiązek przestrzegania przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Zdaniem Trybunału, nie jest więc tak – jak zdaje się sugerować wnioskodawca – że społeczny inspektor pracy może korzystać z prawa wstępu do pomieszczeń i urządzeń zakładowych w dowolny sposób, w tym w szczególności w sposób rodzący zagrożenie życia i zdrowia jego lub innych pracowników. Korzystając z tego prawa, inspektor nie może też działać na szkodę pracodawcy, w szczególności niszczyć mienie zakładowe czy ujawniać informacje cenne dla pracodawcy.

W ocenie Trybunału, nie zachodzą zatem podstawy orzeczenia, że prawo wstępu – przewidziane w art. 8 ust. 1 u.s.i.p. – stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawcy. Przepis ten nie narusza art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4.2. Zgodnie z zakwestionowanym przez wnioskodawcę art. 8 ust. 2 u.s.i.p., społeczny inspektor pracy ma prawo żądać od pracodawcy i od pracowników informacji oraz okazania dokumentów w sprawach wchodzących w zakres jego działania.

W stosunku do tego przepisu wnioskodawca podniósł w istocie dwa problemy, mianowicie nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy i naruszenia prawa do prywatności innych pracowników.

5.4.2.1. Wnioskodawca wskazał przede wszystkim, że art. 8 ust. 2 u.s.i.p. – podobnie jak art. 8 ust. 1 u.s.i.p. – nie przewiduje prawa pracodawcy do odmowy udzielenia żądanych informacji i udostępnienia dokumentów, wobec czego stwarza możliwość podejmowania przez inspektorów działań wykraczających poza cele utworzenia społecznej inspekcji pracy (zob. *petitum* wniosku, pkt 2).

Z powodów analogicznych do tych, które przesądziły o orzeczeniu zgodności art. 8 ust. 1 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał uznał, że również art. 8 ust. 2 u.s.i.p. jest zgodny z tymi wzorcami kontroli. Po pierwsze, już z brzmienia



art. 8 ust. 2 u.s.i.p. *expressis verbis* wynika, że obowiązek udzielenia informacji i okazania dokumentów ciąży na pracodawcy wyłącznie wtedy, gdy są żądane w sprawach wchodzących w zakres działań społecznego inspektora pracy i – jak należy przyjąć – tylko w toku postępowania kontrolnego. W innych wypadkach ewentualna odmowa nie naraża pracodawcy na odpowiedzialność, o jakiej mowa w art. 22 ust. 1 u.s.i.p. Po drugie, prawo żądania informacji i wglądu w dokumentację nie zwalnia inspektora z konieczności ochrony informacji niejawnych (zob. art. 8 ust. 3 u.s.i.p.). Jednocześnie też inspektor – jak każdy inny pracownik – zobowiązany jest zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (zob. art. 100 § 2 pkt 4 k.p.). Po trzecie, uprawnienia przewidziane w art. 8 ust. 2 u.s.i.p. są – same w sobie – środkiem przydatnym, niezbędnym i proporcjonalnym z punktu widzenia urzeczywistnienia celów, jakie ustawodawca wiąże z funkcjonowaniem społecznej inspekcji pracy.

Zdaniem Trybunału, art. 8 ust. 2 u.s.i.p. nie stanowi więc nadmiernej ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej pracodawcy, objętą ochroną na mocy art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4.2.2. Stwierdzenie przez Trybunał, że prawo żądania informacji i udostępnienia dokumentów w sprawach wchodzących w zakres działania społecznego inspektora pracy nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy, nie rozstrzygnęło jednak automatycznie problemu dotyczącego tego, czy takie uprawnienia inspektora nie godzą w konstytucyjne prawo innych pracowników do ochrony ich życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Elementem ochrony życia prywatnego jest autonomia informacyjna każdego człowieka, która oznacza możliwość decydowania o zakresie dostępu do danych jego dotyczących. Podstawowe znaczenie ma zgoda zainteresowanej osoby na udostępnienie informacji innemu podmiotowi.

Zdaniem wnioskodawcy, przyznanie społecznym inspektorom pracy możliwości dostępu do dokumentacji pracowniczej stwarza ryzyko uzyskiwania przez nich danych osobowych pracowników bez związku z celami ustawy o społecznej inspekcji pracy (zob. uzasadnienie wniosku, s. 20).

Zakres danych osobowych, jakich pracodawca może żądać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie, a następnie od pracownika, określa art. 22<sup>1</sup> § 1, 2 i 4 k.p. Pracodawca nie może żądać podania innych danych. Udostępnienie wymienionych w tym przepisie danych osobowych następuje – z założenia po podjęciu przez osobę zainteresowaną dobrowolnej decyzji o ubieganiu się o pracę lub nawiązanie stosunku pracy – w formie oświadczenia, przy czym pracodawca ma prawo żądać ich udokumentowania (zob. art. 22<sup>1</sup> § 3 k.p.). Na pracodawcy ciąży obowiązek prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników (zob. art. 94 pkt 9a k.p.) zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzeniowych wydanych na podstawie art. 298<sup>1</sup> k.p. (zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika; Dz. U. z 2017 r. poz. 894). Art. 22<sup>1</sup> § 5 k.p. precyzuje, że w zakresie nieuregulowanym w art. 22<sup>1</sup> § 1-4 k.p. do danych osobowych, o których tam mowa, stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych. Pracodawca jest administratorem danych osobowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 oraz z 2018 r. poz. 138), z czym wiążą się konkretne obowiązki w zakresie ochrony tych danych.

Art. 22<sup>1</sup> dodany został do kodeksu pracy na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081). Nowelizacja ta miała na celu dostosowanie przepisów kodeksowych m.in. do wymogów wynikających z art. 51 Konstytucji; chodziło o ustanowienie podstawy żądania przez pracodawcę tylko określonych danych osobowych (zob. druk sejmowy nr 1162/IV ka-

dencja). Miała służyć wzmocnieniu ochrony autonomii informacyjnej pracownika w stosunku do pracodawcy. Nie rozwiązała jednak wszystkich problemów związanych z ochroną danych osobowych dotyczących osób wykonujących pracę. Tymczasem, jak zauważa się w literaturze, „[p]roblemy z zachowaniem prawa do prywatności pracownika przebiegają wielotorowo. Nie jest to bowiem jedynie problem zabezpieczenia pracownika przed nadmierną ingerencją pracodawcy w jego sferę prywatną, ale także konieczność zabezpieczenia owej prywatności przed prasą i związkami zawodowymi, które powołują się na własne wolności i prawa do informacji, żądając wiadomości na temat pracowników. Powstaje tu zatem zawsze konflikt dwóch istotnych wolności i praw” (M. Gersdorf, uwagi do art. 22<sup>1</sup>, [w:] M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014).

Jak dowodzi orzecznictwo sądowe, kwestia udostępniania danych osobowych związkom zawodowym rodzi problemy praktyczne, wynikające z konkurencji dwóch wartości konstytucyjnych, jakimi są, z jednej strony, wolność związkowa i wynikające z niej prawo związków zawodowych do informacji oraz, z drugiej strony, prawo pracownika do ochrony jego prywatności. Sąd Najwyższy rozstrzygał kwestię zbiegu tych wartości na tle problemu dopuszczalności udostępnienia związkom zawodowym danych dotyczących ustalania wysokości wynagrodzeń pracowniczych. Zgodnie z art. 28 u.z.z., pracodawca ma obowiązek udzielić związkowi zawodowemu informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji na temat warunków pracy i zasad wynagradzania. W uchwale 7 sędziów z 16 lipca 1993 r. (sygn. akt I PZP 28/93, Lex nr 3943), Sąd Najwyższy stwierdził, że wynikające z ustawy o związkach zawodowych uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy nie oznacza uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia konkretnego pracownika bez jego zgody. Zdaniem SN, „[i]nformacja «o zasadach wynagradzania» z natury rzeczy musi zawierać pewien stopień ogólności, jest więc czymś innym niż informacja o wysokości wynagrodzenia indywidualnego pracownika. (...) Dopóty można mówić o «informacji o zasadach wynagradzania», dopóki nie pozwala ona na indywidualizację informacji, tzn. przypisanie konkretnego wynagrodzenia za pracę poszczególnym, personalnie określonym pracownikom”.

W ocenie Trybunału, pogląd przedstawiony przez Sąd Najwyższy należałoby odnieść odpowiednio także do problemu ochrony autonomii informacyjnej pracownika w kontekście realizacji funkcji kontrolnej przez społecznych inspektorów pracy. Art. 8 ust. 2 u.s.i.p. zobowiązuje pracodawcę i pracowników do udzielenia informacji oraz okazania dokumentów we wszystkich sprawach objętych zakresem działania inspektora. W myśl zaś art. 4 pkt 2 u.s.i.p., społeczny inspektor pracy ma prawo kontrolować przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym w zakresie uprawnień pracowniczych związanych z rodzicielstwem, pracy młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów czy świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Uprawnienie przewidziane w art. 8 ust. 2 u.s.i.p. *prima facie* obejmuje więc także możliwość żądania przez społecznego inspektora pracy w pewnych sytuacjach informacji i dokumentów zawierających dane osobowe pracownika.

Jak już wyjaśniał Trybunał, podstawowym wymogiem składającym się na treść zasady autonomii informacyjnej każdego człowieka jest przesłanka uzyskania zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie dotyczących jej informacji (zob. np. wyrok o sygn. SK 40/01). Przesłanki takiej nie przewiduje art. 8 ust. 2 u.s.i.p.

Dlatego też – zdaniem Trybunału – art. 8 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie uzależnia obowiązku udzielenia społecznemu inspektorowi pracy informacji i okazania mu dokumentów od uzyskania zgody pracownika w wypadkach, w których realizacja tego obowiązku wiązałaby się z udostępnieniem danych osobowych tego pracownika, jest niezgodny z art. 47 Konstytucji.

5.4.3. Wnioskodawca zakwestionował też uprawnienie zakładowego społecznego inspektora pracy do wydawania wiążących pracodawcę zaleceń. Wskazał m.in., że środek ten prowadzi do podważenia relacji podporządkowania pracownika pracodawcy. Powoduje nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w wolność działalności gospodarczej, zwłaszcza że niewykonanie zalecenia – niezależnie od motywacji kierującej pracodawcą – naraża go na odpowiedzialność wykroczeniową na podstawie art. 22 ust. 2 u.s.i.p.

Instytucję zaleceń społecznego inspektora pracy reguluje art. 11 u.s.i.p. W świetle tego przepisu, na podstawie ustaleń własnych lub oddziałowego (wydziałowego) lub grupowego społecznego inspektora pracy zakładowy inspektor pracy wydaje kierownikowi zakładu – w formie pisemnej – zalecenie usunięcia w określonych terminie stwierdzonego uchybienia normom prawa pracy. W sytuacji stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia mogącego spowodować wypadek przy pracy, zakładowy społeczny inspektor pracy występuje do kierownika zakładu o natychmiastowe usunięcie tego zagrożenia, a w razie niepodjęcia odpowiednich działań wydaje – w formie pisemnej – zalecenie wstrzymania pracy danego urządzenia technicznego lub określonych robót, zawiadamiając o tym równocześnie zakładowe organizacje związkowe. Kierownik zakładu może wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia zalecenia (natomiast w wypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia mogącego spowodować wypadek przy pracy – niezwłocznie) sprzeciw od zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy. W razie wniesienia sprzeciwu inspektor pracy PIP wydaje decyzję lub podejmuje inne prawem przewidziane środki.

5.4.3.1. Zalecenia wydawane przez zakładowego społecznego inspektora pracy na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. mają w stosunku do pracodawcy charakter wiążący („stanowczy” – T. Wyka, dz. cyt., s. 479). Zgodnie z art. 207 § 2 pkt 7 k.p., pracodawca jest obowiązany zapewnić wykonanie zaleceń społecznego inspektora pracy. Stosownie natomiast do art. 22 ust. 2 u.s.i.p., niewykonanie zaleceń może rodzić odpowiedzialność wykroczeniową pracodawcy.

Pomimo jednak wiążącego charakteru zaleceń, uprawnienie do ich wydawania nie jest – w ocenie Trybunału – nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej pracodawcy, wobec czego nie narusza art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, zakres korzystania z możliwości formułowania wiążących zaleceń ograniczony jest podmiotowo i przedmiotowo. Uprawnienie to przysługuje nie każdemu społecznemu inspektorowi pracy, ale tylko zakładowemu społecznemu inspektorowi pracy. Inspektor zakładowy staje się w ten sposób wyłącznym partnerem pracodawcy w zakresie usuwania uchybień normom prawa pracy wskazanych w zaleceniach. Zalecenia nie mogą ponadto dotyczyć kwestii innych niż usunięcie konkretnych, rzeczywiście stwierdzonych w wyniku kontroli naruszeń przepisów i zasad bhp lub uprawnień pracowniczych. Zakres przedmiotowy zaleceń uzależniony jest od zakresu działania społecznej inspekcji pracy. W sytuacji, kiedy pracownik działający w charakterze zakładowego społecznego inspektora pracy podjąłby próbę nadużycia instrumentu w postaci zalecenia w celach niezwiązanych z realizacją przez niego społecznej kontroli przestrzegania norm prawa pracy, niewykonanie takiego zalecenia nie mogłoby rodzić odpowiedzialności pracodawcy określonej w art. 22 ust. 2 u.s.i.p.

W ocenie Trybunału, nie były więc trafne twierdzenia wnioskodawcy, że ustawa o społecznej inspekcji pracy nie zawiera wytycznych co do zakresu zagadnień, jakich może dotyczyć zalecenie, ani że niewykonanie zaleceń – bez względu na ich przedmiot (tj. nawet jeśli zalecenie dotyczy zagadnień wykraczających poza społeczny nadzór pracy) – stanowi wykroczenie w rozumieniu art. 22 ust. 2 u.s.i.p. (zob. uzasadnienie wniosku, s. 19).

Po drugie, z punktu widzenia realizacji celów utworzenia społecznej inspekcji pracy uprawnienie do wydawania zaleceń – jako najdalej idące spośród uprawnień przysługujących

inspektorowi zakładowemu – jest instrumentem nie tylko przydatnym, ale także niezbędnym. Jako jedyny umożliwia bowiem oddziaływanie w sposób wiążący na działania pracodawcy. Ranga dóbr podlegających ochronie w razie stwierdzenia naruszenia norm prawa pracy, takich jak życie, zdrowie i ogólny dobrostan pracowników, przeważa nad dobrem, jakim jest swoboda działania podmiotu realizującego wolność działalności gospodarczej.

Po trzecie, pracodawca korzysta z prawa sprzeciwu wobec zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy, co *expressis verbis* wynika z art. 11 ust. 3 u.s.i.p. Wówczas – stosownie do art. 11 ust. 4 u.s.i.p. – inspektor pracy Państwowej Inspekcji Pracy wydaje decyzję lub podejmuje inne prawem przewidziane środki. Sprzeciw inicjuje zatem kontrolę sprawowaną przez wyspecjalizowaną do tego służbę państwową. W toku postępowania kontrolnego Państwowa Inspekcja Pracy *implicite* rozstrzyga ewentualny spór między pracodawcą i zakładowym społecznym inspektorem pracy co do istnienia uchybienia normom prawa pracy, zasadności wydania zalecenia a także jego treści. Prawo sprzeciwu chroni więc pracodawcę przed nadużywaniem uprawnień zakładowego inspektora pracy przewidzianych w art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p.

5.4.3.2. Z treści wniosku wynika, że wnioskodawca nie traktuje prawa sprzeciwu od zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy jako efektywnego środka ochrony pracodawcy przed nadużywaniem uprawnienia do wydawania zaleceń oraz ryzykiem poniesienia odpowiedzialności przewidzianej w art. 22 ust. 2 u.s.i.p. w razie niewykonania takich zaleceń (tj. nawet jeśli zalecenie skierowane było bezpodstawnie albo dotyczyło spraw niezwiązanych z realizacją zadań kontrolnych).

Zdaniem Trybunału, art. 11 ust. 3 u.s.i.p. zapewnia jednak dostateczną ochronę interesów pracodawców przed nadużyciem przez przedstawiciela pracowników prawa kierowania zaleceń, o ile rozumiany jest w ten sposób, że wniesienie sprzeciwu zawieszka obowiązek wykonania zalecenia. Po wniesieniu sprzeciwu czynności kontrolne podejmuje inspektor pracy Państwowej Inspekcji Pracy, który – jeśli stwierdzi naruszenie norm prawa pracy – wydaje decyzje i polecenia, kieruje wystąpienia, a także podejmuje inne środki prawne na zasadach określonych w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy (zob. przede wszystkim art. 11 w związku z art. 33 u.p.i.p.). Odmienne rozumienie art. 11 ust. 3 u.s.i.p. podważałoby sens instytucji sprzeciwu, a także skutkowałoby nadmiernym osłabieniem ochrony interesów pracodawcy przed nieuzasadnioną ingerencją przedstawiciela pracowników w wolność działalności gospodarczej.

## 6. Uwagi końcowe.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca kilkakrotnie podkreślił, że utworzone już społeczne inspekcje pracy w praktyce nie wykonują zadań powierzonych im przez ustawę albo realizują je w stopniu minimalnym. Podniósł też, że wybór inspektorów – nierzadko w liczbie stanowiącej istotną część ogólnej liczby pracowników – nie przekłada się na poprawę warunków pracy z uwagi na bierność inspektorów, jeśli chodzi o podejmowanie interwencji. Jego zdaniem, kontrola sprawowana przez społeczne inspekcje pracy jest nie tylko nieefektywna, ale także zbędna wobec istnienia innych ustawowych mechanizmów kontroli przestrzegania prawa pracy (np. Państwowej Inspekcji Pracy). Nieefektywność i zbędność społecznej inspekcji pracy powodują, że ciężary, jakie ponoszą pracodawcy w związku z wykonywaniem społecznej kontroli przestrzegania prawa pracy, prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej.

W niniejszej sprawie Trybunał nie oceniał trafności twierdzeń wnioskodawcy o nieefektywności instytucji społecznej inspekcji pracy. Nie było to jego zadaniem. Trybunał jest bowiem nie sądem faktów, ale sądem prawa, czyli przepisów i wynikających z nich norm. Oceniał wyłącznie to, czy zakwestionowane przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy są poprawne z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji w tym sensie, że dają możliwość

realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę i nie rodzą nadmiernych negatywnych skutków, nieprzewidzianych na etapie tworzenia prawa, a także czy przepisy te nie prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawców.

Ocena tego, czy w praktyce społeczna inspekcja pracy w sposób efektywny realizuje, czy też nie, funkcje, jakie są jej przypisane, należy zasadniczo do ustawodawcy. W przypadku, gdyby ustawodawca podzielił konstatacje wnioskodawcy o powszechnym braku aktywności społecznych inspektorów pracy oraz o nadużywaniu przez zakładowe organizacje związkowe ustawy o społecznej inspekcji pracy wyłącznie w celu objęcia jak największej liczby etatów pracowniczych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, może podjąć w tym zakresie stosowną interwencją prawodawczą.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.