

ANNA DUBOWIK

ORCID: 0000-0002-3466-8960

Uniwersytet Warszawski

EWOLUCJA STATUSU PRAWNEGO INSPEKTORA PRACY — UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE I OCENA STANU OBECNEGO

Abstrakt: Przed drugą wojną światową inspektorzy pracy mieli status publicznoprawny, ich zatrudnienie regulowała ustawa z 1922 roku o państwowej służbie cywilnej. Obecnie inspektorzy pracy są pracownikami, których stosunek pracy normuje ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy z 2007 roku, a w sprawach nieuregulowanych ma do nich zastosowanie kodeks pracy. Inspektorzy pracy są pracownikami zatrudnionymi na pierwszym etapie na podstawie umowy o pracę. Docelową podstawą stosunku pracy jest mianowanie, a w wypadku stanowisk kierowniczych — powołanie. Nawiązanie stosunku pracy z inspektorami pracy, jak również jego treść odbiegają pod wieloma względami od umownego stosunku pracy normowanego przepisami kodeksu pracy. W stosunku pracy inspektora pracy obecne są elementy o charakterze publicznoprawnym. Dotyczy to w szczególności rygorów selekcyjnych, podstaw stosunku pracy oraz szczególnych obowiązków inspektorów pracy. Poważną luką obowiązującej pragmatyki jest brak ustawowej regulacji procedury naboru/konkursu na stanowiska inspektorskie, w tym kierownicze, co rodzi wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: inspektor pracy, kodeks pracy, mianowanie, nabór, pracownik, szczególne obowiązki

WPROWADZENIE

Inspektorzy pracy w obecnym stanie prawnym mają status pracowniczy, co wyraźnie wynika z ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy¹. W myśl art. 69 ustawy w sprawach wynikających ze stosunku pracy pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Pracowniczy status inspektorów pracy potwierdza też terminologia stosowana w ustawie, która określa inspektorów jako pracowników wykonujących oraz nadzorujących czynności kontrolne. Inspektorzy pracy pozostają zatem w stosunku pracy, którego definicję

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1251, dalej: ustawa o PIP.

legalną zawiera art. 22 § 1. k.p. Pełnią ustawowo określone funkcje o charakterze publicznoprawnym, pozostając w stosunku o charakterze zobowiązaniowym o cywilnoprawnej genezie. Kodeksowa definicja stosunku nie w pełni jednak oddaje sytuację prawną inspektora pracy. Stosunek pracy inspektora pracy wykazuje wiele odmienności od przyjętego w kodeksie pracy modelu stosunku pracy opartego na umowie o pracę. Mają one źródło w publicznoprawnych (służbowych) elementach, jakimi ustawodawca nasycił treść stosunków pracy inspektorów pracy. Są one widoczne w wszystkich aspektach stosunku pracy, takich jak: nabór na stanowisko, podstawa stosunku pracy, prawne mechanizmy służące dokonywaniu zmian treści stosunku pracy i jego rozwiązaniu, szczególne obowiązki i ograniczenia praw i wolności przysługujących jednostce oraz odpowiedzialność dyscyplinarna.

GENEZA WSPÓŁCZESNEGO STATUSU INSPEKTORÓW PRACY

Pracowniczy status inspektorów pracy jest wynikiem długiego procesu rozwojowego ustawodawstwa określanego jako prawo urzędnicze, które pierwotnie stanowiło część prawa administracyjnego, obecnie zaś jego systemowa przynależność wiązana jest z prawem pracy². Należy dodać, że współcześnie prawo urzędnicze w aspekcie podmiotowym rozumiane jest wąsko — jako ustawodawstwo obejmujące wyłącznie urzędników (o czym dalej), podczas gdy w przeszłości prawo urzędnicze obejmowało wszystkie osoby, które były powołane do „usług natury publicznej”³. W dużym uproszczeniu istota procesów rozwojowych prawa urzędniczego w okresie powojennym sprowadzała się do poddawania regulacjom prawa pracy różnych kategorii osób zatrudnionych w szeroko rozumianej administracji publicznej, które pierwotnie miały status funkcjonariuszy pozostających w zatrudnieniu o publicznoprawnym charakterze. Proces ten objął między innymi sędziów, prokuratorów, nauczycieli, kontrolerów NIK, inspektorów pracy, urzędników państwowych, a także osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, takich jak kolej państwowa czy poczta⁴. Zatrudnienie tych osób na podstawie stosunków pracy o zobowiązaniowym charakterze nie świadczy o tym, że w treści tych stosunków współcześnie nie występują elementy o charakterze publicznoprawnym, wywodzące się z klasycznych założeń prawa urzędniczego, takie jak administracyjnoprawny akt będący podstawą zatrudnienia, stabilność zatrudnienia, dyspozycyjność oraz hierarchiczność relacji służbowych. Klasyczne założenia prawa urzędniczego nadal wywierają znaczny wpływ na status prawny

² Krytycznie na temat tego powszechnie podzielanego poglądu zob. T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze — kryzys tożsamości?*, oprac. red. W. Drobny, Warszawa 2016, s. 7.

³ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 460.

⁴ Szerzej na temat tych procesów zob. T. Kuczyński, *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] *Szczególne formy zatrudnienia*, red. Z. Kubot, Wrocław 2000, s. 88–93.

inspektorów pracy, dlatego też niezbędne jest nawiązanie do przepisów regulujących status inspektorów pracy w okresie przedwojennym.

Jak już wspomniano, w okresie dwudziestolecia międzywojennego inspektorzy pracy mieli status publicznoprawny, regulowany przepisami prawa administracyjnego. Pierwszym aktem prawnym, który po odzyskaniu niepodległości regulował ustrój inspekcji pracy, był dekret tymczasowy z dnia 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy⁵. Ten lakoniczny akt, obejmujący zaledwie 17 artykułów, koncentrował się zasadniczo na określeniu zadań inspekcji i nie poświęcał uwagi kwestiom związanym z zatrudnieniem inspektorów. Dekret wskazywał organy uprawnione do mianowania inspektorów i w sposób ogólny normował warunki, jakie musiała spełniać osoba ubiegająca się o mianowanie. W myśl art. 6 „na stanowiska inspektorów pracy mogły być mianowane osoby bez różnicy płci z wyższem, a przedewszystkiem z wyższem technicznem wykształceniem i praktyką oraz należytą znajomością nauk społeczno-prawnych, higieny przemysłowej i stosunków robotniczych, po zdaniu egzaminów przed specjalną komisją przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej”. Dekret przewidywał ponadto mianowanie do pomocy inspektorom podinspektorów pracy spośród osób mających dokładną znajomość stosunków robotniczych, po złożeniu przez nie egzaminu przed specjalną komisją przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. Dekret nie formułował katalogu obowiązków inspektorów z wyjątkiem obowiązku zachowania w ścisłej tajemnicy wszelkich danych związanych z interesami i ruchem danego przedsiębiorstwa, zwłaszcza udzielonych im poufnie wiadomości o urządzeniach technicznych, sposobach fabrykacji i innych właściwościach przedsiębiorstwa.

Kolejnym aktem normującym ustrój inspekcji pracy oraz status inspektorów było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy⁶. Akt ten, podobnie jak wcześniej obowiązujący dekret, nie zawierał wyczerpujących regulacji dotyczących stosunku służbowego inspektora. Organami inspekcji byli inspektorzy: główny, obwodowi, okręgowi, specjaliści, podinspektorzy, lekarze inspekcyjni oraz asystenci inspekcyjni. Na stanowisko inspektorów mogły być mianowane osoby, które spełniały wymogi kwalifikacyjne oraz zdały egzamin⁷. Z przepisów dekretu wynikało, że inspektorzy byli zatrudniani na podstawie mianowania, natomiast asystenci inspekcyjni, których zadaniem było współdziałanie z inspekcją w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów ochrony pracy, byli „powoływani na podstawie specjalnej umowy”. Dekret przewidywał tylko jeden związany ze służbą obowiązek inspektorów oraz organów pomocniczych — dochowania ścisłej tajemnicy odnośnie do spraw stanowiących tajemnicę techniczną lub handlową przedsiębiorstwa — trwający w czasie pozostawania na

⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 90

⁶ Dz.U. Nr 67, poz. 590.

⁷ Zgodnie z art. 16 inspektorzy musieli legitymować się wyższym wykształceniem, przede wszystkim technicznym, praktyką zawodową, co najmniej roczną praktyką w inspekcji oraz zdaniem egzaminem przed komisją powołaną przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej.

stanowisku służbowym oraz po jego opuszczeniu (art. 22). Wiadomości te inspektorzy powinni przekazywać władzom w raportach poufnych.

Wynika z tego, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego akty prawne dotyczące inspekcji pracy regulowały ustrojowo-organizacyjny aspekt jej funkcjonowania. Zasadniczo nie zawierały one unormowań odnoszących się do statusu prawnego inspektorów jako funkcjonariuszy pozostających w zatrudnieniu o charakterze publicznoprawnym. Ten stan rzeczy jest zrozumiały, jako że status prawny inspektorów w tym zakresie regulowała ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej⁸. Rozporządzenie Prezydenta z 1927 roku jednoznacznie sytuowało inspekcję pracy w strukturach administracji rządowej jako organ administracji państwowej podległy Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. W strukturze administracji publicznej inspekcja pracy należała do administracji specjalnej (niezespolonej), wyodrębnionej i niezależnej od administracji ogólnej⁹. Na marginesie można wskazać, że zbliżone rozwiązanie obowiązywało w stosunku do urzędników Kontroli Państwowej, do których na mocy ustawy z dnia 3 czerwca 1921 roku o Kontroli Państwowej¹⁰ również miały zastosowanie przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej¹¹.

Zgodnie z art. 1 ustawy z 1922 roku stosunek służby cywilnej miał charakter publicznoprawny; mógł być zmieniany, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień tejże ustawy. Podstawą zatrudnienia inspektorów był publicznoprawny akt mianowania, który kreował stosunek służbowy cechujący się stałością. Ze stabilizacji zatrudnienia w pełni korzystali tylko urzędnicy mianowani na stałe, natomiast urzędnicy prowizoryczni byli mianowani do odwołania. Na podstawie umowy o pracę byli zatrudniani asystenci inspekcyjni. Zawieranie tego typu umów było dopuszczalne na gruncie ustawy z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, ale pragmatyka nie normowała tej kwestii. W praktyce stosowano wzorce umów, które gwarantowały przewagę interesu urzędu nad interesem urzędnika¹².

Publicznoprawny charakter stosunku służbowego inspektora pracy jako funkcjonariusza państwowej służby cywilnej wykluczał możliwość regulowania tego stosunku na mocy jednostronnych zarządzeń władz, które nie miały podstaw w ustawach prawa publicznego, jak również kształtowanie jego treści w drodze

⁸ Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.

⁹ J. Jagielski, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 13.

¹⁰ Art. 32 ustawy z dnia 3 czerwca 1921 roku o Kontroli Państwowej, Dz.U. Nr 51, poz. 314.

¹¹ Ustawa ustrojowa w niewielkim stopniu odnosiła się do stosunków służbowych urzędników Kontroli Państwowej. Nakładała na urzędników wyraźne zakazy zajmowania innych urzędów, uczestniczenia w zarządach i radach przedsiębiorstw oraz wymagała uzyskania zezwolenia na podejmowanie przez urzędników zajęć naukowych, literackich i innych (art. 31).

¹² Szerzej zob. A. Dubowik, *Szczególne właściwości umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2016, s. 129.

umów prywatnoprawnych, pod rygorem nieważności takich zarządzeń lub umów¹³. Sytuacja prawna funkcjonariusza była w całości uregulowana ustawowo, przepisami ściśle i bezwzględnie obowiązującymi¹⁴. Tylko państwo mogło dokonywać zmian ogólnych w sytuacji prawnej poszczególnego funkcjonariusza. Zmiany te następowały automatycznie, zarówno w wypadku polepszenia, jak i pogorszenia sytuacji prawnej urzędnika, przy czym pogorszenie sytuacji nie rodziło po jego stronie żadnych roszczeń¹⁵. Sprawy ze stosunku służbowego funkcjonariuszy służby cywilnej były wyłączone z zakresu właściwości sądów powszechnych, rozpoznawał je Najwyższy Trybunał Administracyjny w toku postępowania administracyjnego zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁶.

Na inspektorach jako funkcjonariuszach państwowej służby cywilnej ciążyło wiele konkretnych obowiązków związanych z pełnieniem służby oraz liczne ograniczenia w zakresie zajęć ubocznych, zawierania transakcji handlowych czy też posiadania przedsiębiorstw na terenie, na którym urzędnicy wykonywali swoje obowiązki (podległym ich władzy). Obowiązki funkcjonariuszy służby cywilnej można było podzielić na trzy grupy: 1. obowiązek gorliwego, uczciwego, sumiennego, bezstronnego i zgodnego z przepisami pełnienia urzędu, 2. szczególna wierność, posłuszeństwo i zachowanie tajemnicy urzędowej, 3. obowiązek przestrzegania godności stanu i odpowiedniego prowadzenia się. Obowiązki te, w zależności od ich treści i charakteru prawnego, w mniejszym lub większym zakresie ciążyły na urzędniku także po przejściu w stan nieczynny lub w stan spoczynku¹⁷. Zwieńczeniem obowiązków funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej była konstrukcja „wszechobowiązku służbowego”, typowa dla klasycznego prawa urzędniczego, dowodząca przewagi interesu państwa nad interesem funkcjonariusza. Zgodnie z art. 21 p.s.c. urzędnik obowiązany był „[...] dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, coby mu mogło szkodzić”.

Ustawowa regulacja obowiązków urzędników nie uwzględniała w pełni specyfiki służby inspektorów pracy oraz realizowanych przez nich zadań. Z tego względu sposób wykonywania obowiązków związanych ze stanowiskiem inspektora pracy precyzowały akty o charakterze wewnętrznym. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje okólnik Prezesa RM nr 53 z 1936 roku, dotyczący funkcyjona-

¹³ J. Loeffler, *Przepisy pragmatyczne i dyscyplinarne z komentarzem*, Warszawa 1932, s. 1.

¹⁴ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1. *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961, s. 102–103.

¹⁵ *Ibidem*, s. 103.

¹⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 806.

¹⁷ J. Langrod, *Służba państwowa. Przepisy pragmatyczne i uposażeniowe*, [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 750.

riuszy państwowych, którzy z ramienia władz, urzędów i instytucji państwowych wykonywali czynności inspekcyjne i nadzorcze¹⁸. Akt ten nakazywał funkcjonariuszom ograniczenie się do ściśle służbowego zakresu kontroli i unikania bliższego prywatnego kontaktu z przedstawicielami instytucji nadzorowanych. Ponadto okólnik nakazywał zachowanie powściągliwości w kontaktach z zainteresowanymi stronami oraz unikanie pozorów wejścia w porozumienie z jedną ze stron, co było istotne, zważywszy na to, że inspekcja miała zadania w zakresie współdziałania w zapobieganiu i załatwianiu zatargów zbiorowych.

Wynika z tego, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego akty prawne dotyczące inspekcji pracy koncentrowały się na kwestiach ustrojowych i zadaniach realizowanych przez inspekcję i w bardzo wąskim zakresie normowały stosunki służbowe inspektorów. Regulacje te sprowadzały się do wskazania stanowisk obsadzanych w drodze mianowania oraz organów właściwych do jego dokonywania, a także przepisów akcentujących obowiązek zachowania tajemnicy. Ten stan rzeczy da się wytłumaczyć tym, że z jednej strony ustawa o państwowej służbie cywilnej kompleksowo określała sytuację prawną funkcjonariuszy, z drugiej zaś na ówczesnym etapie najważniejsze było skuteczne przeprowadzenie procesu scaleniowego oraz stworzenie prawnych gwarancji niezależności inspekcji pracy od organów administracyjnych, brak bowiem tej niezależności podważał sens istnienia inspekcji pracy¹⁹. Stworzenie tych gwarancji było zadaniem, którego realizacja napotykała wiele przeszkód²⁰.

Status prawny inspektorów pracy w okresie dwudziestolecia międzywojennego w pełni realizował wzorzec zatrudnienia urzędników i funkcjonariuszy, który określano jako system kariery (zamknięty). Jego podstawowe założenia to: dobrowolność służby państwowej, ustawowy charakter sytuacji prawnej urzędnika (przewaga państwa w regulowaniu pozycji prawnej urzędnika), administracyjny charakter aktu przyjęcia do służby, zasada stałości stosunku służbowego z jej ograniczeniami ustawowymi, szerokie podporządkowanie urzędnika władzy państwowej, zasada władzy wydawania rozkazów służbowych i jej ograniczenia przez prawo urzędnika do badania legalności tych rozkazów, zasada władzy dyscyplinarnej i jej ograniczenie przez udział niezależnego czynnika w orzekaniu dyscyplinarnym, uprzywilejowana odpowiedzialność majątkowa urzędników za szkody wyrządzone przez ich działania niezgodne z ich obowiązkami służbowy-

¹⁸ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Łódź 1947, s. 72.

¹⁹ T. Kozłowski, *Scalanie inspekcji pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Inspektor Pracy” 2014, nr 1 (371) s. 32–33.

²⁰ Włączenie spraw dotyczących ochrony pracy do zakresu działania wojewodów spowodowało złożenie podań o dymisję przez inspektorów na zjeździe w 1921 roku — T. Kozłowski, *op. cit.*, s. 33. Zob. też. D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 67.

mi, odpłatność zawodowej służby państwowej, szczególna ochrona urzędników w prawie karnym²¹.

Choć w okresie powojennym doszło do zarzucenia publicznoprawnego modelu zatrudnienia w sferze publicznej (z wyjątkiem formacji mundurowych), nadal wywiera on wpływ na sposób, w jaki ustawodawca kształtuje stosunki zatrudnienia pracowników sfery publicznej. Wiele z założeń systemu kariery można odnaleźć w obowiązującej ustawie o PIP, począwszy od fundamentalnej dla tego systemu instytucji mianowania jako podstawy zatrudnienia inspektorów.

USTAWA O PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY NA TLE PRAGMATYK PRAWA URZĘDNICZEGO

W najszerszym rozumieniu pojęcie pragmatyk prawa pracy oznacza akty normatywne, które w sposób odrębny wobec kodeksu pracy regulują stosunki pracy szczególnych kategorii pracowników²². Stosunek tych ustaw do kodeksu pracy określa art. 5 k.p. Ustawa o PIP należy do kategorii pragmatyk ustrojowych, czyli ustaw, które nie tylko regulują stosunki pracy, lecz normują także kwestie ustrojowe, niebędące przedmiotem niniejszego opracowania.

Obowiązująca ustawa o PIP nie należy do pragmatyk zaliczanych w doktrynie do tak zwanego prawa urzędniczego. Prawo urzędnicze kojarzone jest współcześnie nie z prawem publicznym, lecz z prawem pracy. Prawo urzędnicze nie stanowi kategorii prawnej, pojęcie to zostało wypracowane w doktrynie. Rozumie się przez nie ustawodawstwo odrębne wobec kodeksu pracy, normujące stosunki pracy urzędników, czyli osób zajmujących stanowiska określane w przepisach jako urzędnicze. W obecnym stanie prawnym są to urzędnicy zatrudnieni w urzędach administracji rządowej (korpus służby cywilnej), urzędach administracji pozarządowej, urzędach administracji samorządowej oraz osoby zajmujące stanowiska urzędnicze w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury²³. Przy takim wąskim,

²¹ W. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 59–70.

²² Szerzej na temat pragmatyk prawa pracy i sposobów rozumienia tego pojęcia zob. np. W. Piotrowski, *Ocena stanu pragmatyk i propozycje ich uporządkowania*, [w:] *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. Z. Salwa, M. Matey, Wrocław 1987, s. 99–131; B.M. Cwiertniak, *Pragmatyki zawodowe. Stan obecny i perspektywy przemian*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, t. 10, red. A. Nowak, Katowice 1992, s. 48–72; J. Czerniak-Swędzioł, *Źródła regulacji pozaumownych stosunków pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4. *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2017, s. 62–67.

²³ Do pragmatyk prawa urzędniczego w tym ujęciu należą następujące pragmatyki: ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559; ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1915; ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282); ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 577.

opartym na kryterium formalnym (nazwa stanowiska), ujmowaniu przedmiotu prawa urzędniczego²⁴ poza jego granicami pozostają osoby zatrudnione w instytucjach innych niż urzędy administracji i władzy publicznej, zajmujące stanowiska określone inaczej niż jako urzędnicze. W szczególności chodzi tu o stanowiska inspektorów w Państwowej Inspekcji Pracy, radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej czy kontrolerów NIK, których sytuacja prawna w świetle przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵ pod wieloma względami jest zbliżona do inspektorów pracy.

W kontekście realizowanych zadań oraz uprawnień do stosowania władczych form działania, czyli w aspekcie materialnym, oderwanym od formalnej kwalifikacji stanowiska jako urzędniczego, inspektorzy pracy mogą w większym stopniu korzystać z atrybutów związanych z wykonywaniem władztwa publicznoprawnego (określanego jako imperium czy inwestytura) niż osoby zatrudnione na wielu stanowiskach urzędniczych w administracji państwowej i samorządowej. Stanowiska urzędnicze nie są określone w ustawach urzędniczych (z wyjątkiem niektórych ich kategorii, jak na przykład wyższe stanowiska w służbie cywilnej). W sposób enumeratywny katalogują je przepisy wykonawcze do pragmatyk²⁶. Stanowiska urzędnicze stanowią bardzo zróżnicowaną grupę pod względem przypisanych im zadań, kompetencji i tym samym także uczestnictwa urzędników w wykonywaniu władzy publicznej poprzez udział w procesie wydawania aktów administracyjnych i innych o władczym charakterze. W wypadku niektórych stanowisk urzędniczych ten udział ma znikomy charakter. Pod tym względem stanowiska merytoryczne funkcjonujące w strukturze inspekcji pracy związane z prawem do wykonywania czynności kontrolnych mają bardzo jednolity charakter — wszystkie należą do kategorii stanowisk inspektorskich i zawsze wiążą się z realizacją kompetencji o charakterze publicznoprawnym. Stanowiska inspektorów są określone bezpośrednio w ustawie, co odróżnia omawianą regulację od pragmatyk prawa urzędniczego. W ramach stanowisk inspektorskich funkcjonuje podział wewnętrzny na dwie zasadnicze grupy — stanowiska pracowników nadzorujących czynności kontrolne (Główny Inspektor Pracy i jego zastępcy, okręgowi inspektorzy pracy i ich zastępcy oraz wyznaczeni pracownicy Głównego Inspektoratu Pracy i okręgowych inspektoratów pracy) oraz stanowiska pracowników wykonujących czynności kontrolne (nadinspektor pracy — kierownik oddziału, nadinspektor pracy, starszy inspektor pracy — główny specjalista, starszy inspektor pracy — specjalista, starszy inspektor pracy, inspektor pracy, młodszy inspektor pracy).

Obecność publicznoprawnych elementów w sytuacji prawnej inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy wynika wprost z faktu, że pełnią oni funkcje orga-

²⁴ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017, s. 8–9.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

²⁶ Szerzej na temat sposobu wskazywania stanowisk urzędniczych zob. A. Dubowik, *Zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych — aktualne problemy*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, red. W. Baran, Kraków 2016, s. 345–347.

nów Inspekcji, co jasno wynika z art. 17 ustawy. W myśl tego przepisu Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy, oraz inspektorzy pracy, działający w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy, są organami Państwowej Inspekcji Pracy. Związane ze stanowiskiem kompetencje publiczno-prawne przysługują inspektorom w coraz szerszym zakresie, co jest przejawem wyraźnej tendencji w ustawodawstwie, polegającej na sukcesywnym poszerzaniu zakresu zadań Państwowej Inspekcji Pracy w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym²⁷. Jako przykład można wskazać art. 10 ust. 1 pkt 15b ustawy o PIP, na mocy którego do zadań Inspekcji należy kontrola wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁸.

Ustawa o PIP reguluje stosunki pracy inspektorów pracy w sposób zbliżony do pragmatyk prawa urzędniczego, w tym zwłaszcza do członków korpusu służby cywilnej, których stosunki pracy reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej²⁹. Dlatego też, choć ustawa o PIP w formalnym ujęciu nie jest pragmatyką prawa urzędniczego, to jednak możliwa i uzasadniona jest analiza statusu prawnego inspektorów pracy z perspektywy prawa urzędniczego.

NABÓR NA STANOWISKA INSPEKTORÓW PRACY ORAZ JEGO PRAWNOKONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA

W wypadku regulacji stosunków pracy niektórych kategorii pracowników sfery publicznej ustawodawca zwykły jest związany standardami konstytucyjnymi, które mogą się cechować większym bądź mniejszym stopniem ogólności. Przepisy Konstytucji, które odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do zatrudnienia w sferze publicznej, rodzą określone implikacje odnośnie do regulacji stosunków pracy w różnych aspektach, takich jak nabór na stanowiska, podstawa zatrudnienia, stabilizacja zatrudnienia czy też szczególne obowiązki oraz ograniczenia wolności i praw przysługujących jednostce. Tytułem przykładu można tu wskazać sędziów, w odniesieniu do których Konstytucja jasno wyznacza ich status, formułując między innymi zasady niezawisłości (art. 178 ust. 1) oraz nieusuwalności (art. 180 ust. 1), co ogranicza swobodę ustawodawcy zwykłego w zakresie regulacji odnoszących się do stosunku pracy sędziego. W wypadku członków korpusu służby cywilnej konstytucyjne unormowania wyznaczające granice swobody ustawodawcy zwykłego w zakresie regulacji dotyczących zatrudnienia członków

²⁷ Zagadnienie to omawia D. Makowski, *Aktualne kierunki legislacji dotyczącej Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielcarek, Warszawa 2017, s. 114–118.

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2177 ze zm.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559.

korpusu są znacznie skromniejsze oraz bardziej ogólne. Konstytucja określa jedynie cele powołania korpusu służby cywilnej (zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa) oraz wskazuje Prezesa Rady Ministrów jako zwierzchnika korpusu służby cywilnej (art. 153).

Konstytucja w ogóle nie odnosi się do ustroju Państwowej Inspekcji Pracy oraz statusu osób w niej zatrudnionych, pozostawiając tę materię ustawodawcy zwykłemu. Nie można jednak pominąć art. 24 Konstytucji, zgodnie z którym praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami pracy. Choć z przepisu tego nie da się wywieść obowiązku wprowadzania konkretnych instytucji i rozwiązań prawnych dotyczących osób zatrudnionych w Państwowej Inspekcji Pracy, to jednakże ustawodawca zwykły jest obowiązany do wprowadzania skutecznych rozwiązań prawnych, umożliwiających realizację konstytucyjnie określonych celów, jakie ma realizować Państwowa Inspekcja Pracy. Nie można tych celów osiągnąć bez odpowiednich kadr, które będą je efektywnie realizować. Ustawodawca powinien mieć na względzie, że rozwiązania prawne dysfunkcyjne z perspektywy obowiązku sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami pracy są sprzeczne z Konstytucją.

Konstytucja w art. 60 ustanawia zasadę prawa dostępu obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepis ten ma charakter gwarancji formalnej i nie zapewnia przyjęcia do służby³⁰. Z zasady tej wynika obowiązek wprowadzania przejrzystych, podających się weryfikacji procedur naboru na stanowiska w sferze publicznej, co dotyczy także inspekcji pracy. Konstytucja nie przesądza kształtu tych procedur i ich charakteru, ale mają one zapewnić realizację wspomnianej zasady. Zasada ta ma związek z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji (art. 32). Na gruncie powszechnego prawa pracy w aspekcie dostępu do zatrudnienia zasadę tę precyzuje kodeksowa zasada równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji w zakresie nawiązania stosunku pracy (art. 18^{3a} k.p.).

Ustawa o PIP nie określa zasad naboru na stanowiska inspektorów pracy ani nie przewiduje konkursów na stanowiska inspektorów okręgowych³¹. Co więcej, ustawa nawet nie proklamuje zasady otwartego i konkurencyjnego naboru. Materię tę normuje akt o charakterze wewnętrznym — zarządzenie nr 14/16 Głównego Inspektora Pracy z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania naboru do pracy w Państwowej Inspekcji Pracy³². Delegacja do wydania tego aktu nie ma charakteru ustawowego, podstawę prawną stanowi § 2

³⁰ M. Liwo, *Służba publiczna a pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8, s. 210.

³¹ Spośród pragmatyk prawa urzędniczego zasad naboru na stanowiska urzędnicze nie przewiduje ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1915.

³² http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2016_zarz_14/pl/bip/px_2016_zarz_14.pdf (dostęp: 5.11.2019).

ust. 2 statutu Państwowej Inspekcji Pracy, będący załącznikiem do zarządzenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 2007 roku w sprawie nadania statutu Państwowej Inspekcji Pracy³³. Powyższe rozwiązanie da się wytłumaczyć ustrojowym usytuowaniem Państwowej Inspekcji Pracy jako organu podporządkowanego Sejmowi, ale wzbudza ono poważne zastrzeżenia³⁴. W myśl § 2 ust. 2 statutu Główny Inspektor Pracy reprezentuje Państwową Inspekcję Pracy na zewnątrz oraz kieruje całokształtem jej działalności i wydaje w tym zakresie zarządzenia. Tego typu umocowanie ma bardzo ogólny charakter, wynika z niego prawo Głównego Inspektora Pracy do wydawania różnych zarządzeń, przy braku jakichkolwiek ustawowych dyrektyw.

Zagadnienia związane z realizacją przysługujących obywatelom praw i wolności o charakterze konstytucyjnym (w tym wypadku chodzi o zasadę dostępu obywateli do stanowisk w sferze publicznej na jednakowych zasadach oraz równości obywateli) powinny być regulowane ustawowo, a nie w aktach o wewnętrznym charakterze. Kandydaci ubiegający się o zatrudnienie na stanowiskach inspektorskich nie są pracownikami Państwowej Inspekcji Pracy i ich sytuacji prawnej w zakresie dostępu do tych stanowisk i stosowanych procedur nie powinny określać akty o charakterze wewnętrznym. Akty wewnętrzne mogą być właściwą formą do regulacji kwestii dotyczących osób już zatrudnionych, na przykład płacowych³⁵.

W świetle zarządzenia w sprawie naboru nawiązanie stosunku pracy na stanowiskach inspektorów pracy powinno być poprzedzone naborem „w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego”. Postępowanie to w odniesieniu do obsady stanowisk związanych z wykonywaniem czynności kontrolnych prowadzone jest przez komisje rekrutacyjne (które mają prawo poddawania kandydatów do pracy testom badającym ich predyspozycje) i ma charakter dwuetapowy. Cała procedura jest rozbudowana i sformalizowana, ale jej przeprowadzenie nie jest bezwzględnie wymagane. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 3 Główny Inspektor Pracy lub właściwy zastępca Głównego Inspektora Pracy może zdecydować o odstąpieniu od zastosowania zasad i trybu naboru określonych w zarządzeniu w przypadkach uzasadnionych kwalifikacjami lub praktyką zawodową kandydata do pracy. Rozwiązanie to poddano w literaturze przedmiotu krytyce jako sprzyjające niebezpiecznym precedensom i prowadzące do nieuzasadnionego różnicowania kandydatów³⁶.

Ustawa normuje rygory selekcyjne, czyli warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o zatrudnienie na stanowisku pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne inspektora pracy w sposób nieodbiegający od

³³ M.P. nr 58, poz. 657.

³⁴ Por. M. Liwo, *Wokół problemów zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 52–53.

³⁵ Zarządzeniem Głównego Inspektora Pracy został wprowadzony regulamin wynagradzania, z tym że, inaczej niż ma to miejsce w wypadku naboru, podstawą jego wydania jest przepis ustawy (art. 70), a nie statut.

³⁶ Zob. M. Liwo. *Wokół problemów...*, s. 53 i cytowaną tam literaturę.

pragmatyk prawa urzędniczego. W myśl art. 39 ustawy pracownikiem Państwowej Inspekcji Pracy nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne może być osoba, która spełnia warunki odnoszące się do: 1. obywatelstwa polskiego, 2. pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych, 3. niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, 4. wykształcenia, 5. stanu zdrowia. Wymogi te mają charakter formalny i zobiektywizowany, poddają się weryfikacji na wstępnym etapie naboru. Modyfikują one pracowniczą zdolność prawną do nawiązania stosunku pracy na tle rozwiązań przyjętych w k.p., w świetle których pracownikiem może zostać osoba spełniająca warunek odnoszący się do wieku. Ustawa formułuje wobec kandydatów na inspektorów pracy także warunek innej natury, który nie poddaje się formalnej weryfikacji, odnoszący się do osobowości kandydata i jego strony moralno-etycznej. Zgodnie z art. 39 pkt 5 ustawy kandydat powinien dawać rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych. Pragmatyki prawa urzędniczego oraz inne ustawy regulujące stosunki pracy w sferze publicznej często formułują tego rodzaju rygory, najczęściej jako warunek cieszenia się nieposzlakowaną opinią lub nieskazitelnym charakterem³⁷.

Warunek dotyczący rękojmi należytego wykonywania obowiązków służbowych przez inspektora pracy powinien być analizowany przede wszystkim w sferze publicznej i zawodowej aktywności kandydata, natomiast sfera życia prywatnego, o ile nie wpływa na sferę publicznozawodową, zasadniczo nie powinna być brana pod uwagę. W literaturze wskazuje się, że ocena kandydata pod kątem spełniania analizowanego wymogu powinna następować z uwzględnieniem takich przymiotów, jak uczciwość, powściągliwość i lojalność³⁸. Weryfikacja kandydatów pod kątem spełniania rygorów selekcyjnych, przewidziana w § 8 cytowanego zarządzenia nr 14/16 Głównego Inspektora Pracy w sprawie przeprowadzania naboru do pracy w Państwowej Inspekcji Pracy, następuje na wstępnym etapie naboru, prowadzonym przez kierowników komórek organizacyjnych, do których prowadzi się nabór, bez udziału pracownika. Taki wniosek płynie z § 10 zarządzenia, z którego wynika, że na rozmowy kwalifikacyjne mogą być zaproszeni wyłącznie kandydaci spełniający wymogi formalne odnośnie do zatrudnienia na danym stanowisku. Takie rozwiązanie rodzi ryzyko arbitralnych ocen kandydata już na

³⁷ Warunki tego typu omawia A. Leja, *Skutki utraty nieposzlakowanej opinii versus niegodne zachowanie w służbie oraz poza nią na przykładzie urzędnika służby cywilnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 13, 2013, s. 263–274. Niekiedy ustawodawca formułuje warunek odnoszący się do strony moralno-etycznej w więcej niż jednej płaszczyźnie. Taka sytuacja ma miejsce na przykład wobec radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, którzy powinni być nieskazitelnego charakteru i swoim dotychczasowym zachowaniem dawać rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy (art. 54 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej — tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1265).

³⁸ Podobnie K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*, s. 139.

etapie poprzedzającym właściwą procedurę naboru i niedopuszczenie go do etapu, na którym sprawdzane są wiedza i predyspozycje niezbędne do objęcia stanowiska.

PODSTAWY STOSUNKU PRACY INSPEKTORÓW PRACY

Ustawa o PIP przewiduje trzy podstawy nawiązania stosunku pracy: powołanie, mianowanie i umowę o pracę. Powołanie jest podstawą nawiązania stosunku pracy, przewidzianą w art. 68 k.p. Przepis nie wskazuje zakresu podmiotowego tej instytucji, odsyłając w tej materii do odrębnych przepisów. Pojęcie „powołania” jest powszechnie używane w ustawodawstwie, w przepisach dotyczących powierzania rozmaitych funkcji i stanowisk w sferze publicznej oraz formowania składu osobowego organów. Nie zawsze jednak jest to powołanie będące aktem kreującym stosunek pracy w rozumieniu art. 68 k.p.³⁹, czyli aktem, który oprócz powierzenia stanowiska rodzi samoistny stosunek pracy wykazujący pewne szczególne właściwości. Powołanie może być aktem, który jedynie modyfikuje istniejący, wynikający z umowy o pracę lub innego aktu stosunek pracy (powierzenie nowej funkcji), bądź też aktem, który ani nie nawiązuje, ani nie modyfikuje stosunku pracy i w ogóle nie jest czynnością prawa pracy. Niekiedy pojęcie powołania oznacza w istocie akt mianowania, który nawiązuje stosunek pracy wykazujący właściwości typowe dla tej podstawy zatrudnienia, w tym wzmożoną trwałość, która wyklucza możliwość przyjęcia, że stosunek pracy został nawiązany na podstawie powołania⁴⁰. W doktrynie powołanie nieprowadzące do nawiązania stosunku pracy bądź nawiązujące stosunek pracy niewykazujący cech właściwych tej podstawie stosunku pracy określane jest jako powołanie pozorne⁴¹ lub powołanie niewłaściwe⁴².

Na gruncie ustawy o PIP tego rodzaju wątpliwości nie zachodzą, gdyż art. 40 ust. 3 jednoznacznie przesądza, że powołanie na stanowiska kierownicze w Państwowej Inspekcji Pracy jest powołaniem w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. Powołanie dotyczy stanowisk enumeratywnie wymienionych w art. 40 ustawy. Powołanie jest podstawą stosunku pracy Głównego Inspektora Pracy oraz jego zastępców, a także inspektorów okręgowych oraz pracowników na stanowiskach

³⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Dubowik, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 6, s. 7–8. Zob. też. S. Płażek, *Po co stosunki pracy z powołania?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 2, s. 47–48.

⁴⁰ Tego typu „powołanie” przewiduje art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.), który mówi o powoływaniu sędziów.

⁴¹ P. Kłosiewicz, *Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, s. 994–1006.

⁴² Szerzej na ten temat zob. R. Borek-Buchajczuk, *Powołanie niewłaściwe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 1, s. 28–30. Autorka za niewłaściwe powołanie uznaje powołanie nietypowe (prowadzące do nawiązania stosunku odbiegającego od kodeksowego wzorca stosunku pracy z powołania) oraz powołanie pozorne.

niemających charakteru inspektorskiego (na przykład główny księgowy, kierownik sekcji, dyrektor).

Powołanie na stanowisko Głównego Inspektora Pracy następuje na zasadach określonych w art. 4 ustawy — dokonuje go Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy i właściwej komisji sejmowej. Marszałek ma znaczny zakres swobody w obsadzie stanowiska Głównego Inspektora Pracy. Powołania na pozostałe stanowiska kierownicze dokonuje Główny Inspektor Pracy.

Zgodnie z art. 68¹ k.p. powołanie może być poprzedzone konkursem, nawet gdy przepisy nie przewidują takiego wymogu. Jak wskazuje się w doktrynie, z przepisu tego wynika prawo podmiotu zatrudniającego na podstawie powołania do przeprowadzenia konkursu, a niepotwierdzenie tego prawa w przepisach odrębnych nie może być uznane za jego wyłączenie⁴³. Cytowany przepis wskazuje na ustawową preferencję konkursu jako metody obsady stanowisk, na których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania. Ustawodawca nie przewidział konkursu na stanowiska kierownicze w Państwowej Inspekcji Pracy. Główny Inspektor Pracy również nie określił w drodze zarządzenia zasad przeprowadzania konkursu na stanowiska kierownicze, choć w świetle art. 68¹ k.p. miał taką możliwość. Powołanie jest poprzedzone naborem prowadzonym na ogólnych zasadach, określonych w zarządzeniu Głównego Inspektora Pracy dotyczącym naboru.

Rezygnację z konkursu jako metody obsady stanowisk kierowniczych w inspekcji pracy należy ocenić negatywnie. Nabór prowadzony na ogólnych zasadach wydaje się nieadekwatny do charakteru tych stanowisk. Poza tym zasady i tryb naboru określone w zarządzeniu wewnętrznym nie muszą być bezwzględnie stosowane i Główny Inspektor Pracy może od nich odstąpić, co dotyczy także stanowisk kierowniczych. Obecny stan prawny w omawianym zakresie stwarza realne zagrożenie obsady stanowisk kierowniczych w Państwowej Inspekcji Pracy na zasadzie uznania, co jest poważnym zagrożeniem prawidłowego wypełniania zadań Inspekcji, zwłaszcza jeśli chodzi o obsadę stanowisk pracowników nadzorujących czynności kontrolne.

Brak stabilizacji stanowi szczególną właściwość stosunku pracy z powołania, która przesądza o jego odrębności od pozostałych podstaw stosunku pracy. Zgodnie z art. 70 § 1 k.p. pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany, przy czym w zależności od okoliczności odwołanie może być równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę bądź z rozwiązaniem natychmiastowym, jeśli nastąpiło z powodów określonych w art. 52 lub 53 k.p. W pierwszej sytuacji pracownikowi w myśl utrwalonego w orzecznictwie poglądu nie ujawnia się przyczyny odwołania, która powinna być wskazana w wypadku odwołania równoznacznego z natychmiastowym rozwiązaniem stosunku pracy⁴⁴.

⁴³ M. Włodarczyk, *Nawiązanie stosunku pracy z powołania*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4, s. 153.

⁴⁴ Uchwała SN z dnia 10 stycznia 2007 roku, III PZP 6/06 (OSNAP 2007, nr 13–14, poz. 182). W doktrynie pogląd ten nie jest powszechnie podzielany. Wskazuje się, że w związku z art. 30 § 4

W razie odwołania nie ma zastosowania art. 38 k.p. (brak związkowej konsultacji zamiaru oraz przyczyny wypowiedzenia) ani art. 52 § 3 k.p. w razie odwołania równoznacznego z natychmiastowym rozwiązaniem stosunku pracy, a zakres roszczeń z tytułu odwołania wadliwego sprowadza się do żądania odszkodowania.

Na stanowiska kierownicze w strukturach Państwowej Inspekcji Pracy mogą być powoływani inspektorzy mianowani, co rodzi pytanie o byt ich pierwotnego stosunku pracy z mianowania w razie utraty stanowiska na skutek odwołania. Kwestię tę normuje art. 40 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w razie odwołania ze stanowiska kierowniczego pracownikowi odwołanemu przysługuje prawo do nawiązania stosunku pracy na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed powołaniem. Z tego przepisu wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, w przypadku mianowanych inspektorów pracy objęcie stanowiska na podstawie powołania prowadzi do ustania wcześniej nawiązanego stosunku pracy. Po drugie, po odwołaniu ze stanowiska kierowniczego i rozwiązaniu stosunku pracy z powołania osoba zajmująca wcześniej stanowisko inspektora powinna być mianowana ponownie (bez przeprowadzania naboru). Pojęcie stanowiska równorzędnego obejmuje też podstawę stosunku pracy, która jest czynnikiem determinującym status pracownika.

Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 53a ustawy o służbie cywilnej w stosunku do urzędników mianowanych (i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Różnica polega na tym, że w służbie cywilnej istniejący stosunek pracy z mianowania nie ulega rozwiązaniu na skutek powołania na wyższe stanowisko, gdyż urzędnikowi udzielany jest urlop bezpłatny. Po zakończeniu tego urlopu dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi w ramach istniejącego stosunku pracy z mianowania, bez konieczności ponownego mianowania urzędnika. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o PIP wydaje się mniej stabilizujące sytuację prawną inspektora mianowanego w razie przyjęcia aktu powołania, gdyż wymaga ponownego nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania.

Umowa o pracę jest zawierana na pierwszym etapie zatrudnienia inspektora, poprzedzającym nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania. Etap ten służy weryfikacji kandydata pod kątem jego przydatności oraz odbyciu specjalistycznego przygotowania zawodowego. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o PIP stosunek pracy z pracownikiem wykonującym czynności kontrolne nawiązuje się na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Podczas trwania umowy pracownik odbywa aplikację inspektorską⁴⁵ kończącą się egzaminem. Umowa o pracę jest zawierana na stanowisku kandydata na podinspektora, pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego jest pod-

k.p. pracownikowi zawsze należy ujawnić przyczynę odwołania. Tak M. Włodarczyk, *Zmiany i ustanie stosunku pracy z powołania*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4, s. 161–162.

⁴⁵ Zasady odbywania i program aplikacji określa nowelizowane zarządzenie nr 50/09 Głównego Inspektora Pracy z dnia 13 sierpnia 2009 roku w sprawie określenia zakresu i trybu przepro-

stawą do przeszerzegowania aplikanta na stanowisko podinspektora pracy. Umowa o pracę na czas określony może zostać wypowiedziana na zasadach określonych w kodeksie pracy.

Umowa zawierana z kandydatami na podinspektorów należy do szczególnej kategorii umów na czas określony, zawieranych z osobami po raz pierwszy podejmującymi zatrudnienie na określonych stanowiskach w sferze publicznej (urzędniczych, inspektorskich, kontrolerskich). Umowy te zastępują umowę o pracę na okres próbny (ustawa o PIP nie przewiduje umowy na okres próbny jako podstawy zatrudnienia na stanowiskach inspektorskich), przy czym okres próby i jednocześnie przygotowania do zajmowania stanowiska trwa nieporównywalnie dłużej niż w powszechnym prawie pracy, na gruncie którego nie może przekraczać trzech miesięcy⁴⁶. W wypadku inspektorów może on wynosić aż trzy lata.

Ustawowa regulacja umowy na czas określony zawieranej z kandydatem na podinspektora ma charakter kompletny, co wyklucza możliwość posiłkowania się w tym zakresie przepisami kodeksu pracy o zawieraniu umowy o pracę na czas określony na szczególnych zasadach przewidzianych w art. 25¹ § 4 k.p. Za niedopuszczalne należy uznać zawieranie kolejnych umów, na przykład na zastępstwo lub ze względu na obiektywne powody, na które powołuje się pracodawca. Ustawodawca wykluczył także umowę na czas nieokreślony jako podstawę stosunku pracy na stanowiskach inspektorskich.

Pod względem treści umowa na czas określony, o której mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o PIP, powinna wskazywać wszystkie elementy przywołane w art. 29 § 1 k.p. Szczególne właściwości tej umowy przejawiają się nie w jej konstrukcji, lecz w takich aspektach jak na przykład szczególne rygory selekcyjne stawiane kandydatom czy obowiązki ciężące na pracownikach niewystępujące w kodeksie pracy. Są to zatem umowy z elementami służby⁴⁷.

Zawarcie umowy o pracę przed mianowaniem inspektora nie jest bezwzględnie wymagane. Zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy Główny Inspektor Pracy może, w przypadkach uzasadnionych kwalifikacjami lub praktyką zawodową, mianować pracownika wykonującego czynności kontrolne bez uprzedniego zawierania umowy o pracę, a także bez zachowania wymogu aplikacji inspektorskiej. Na tle tego krytycznie ocenianego rozwiązania⁴⁸ powstaje wątpliwość, czy zwolnienie z obowiązku odbycia aplikacji obejmuje także zwolnienie z konieczności złoże-

wadzenia aplikacji inspektorskiej w Państwowej Inspekcji Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarządzenia_dokumenty_druki/zarządzenia_gip/2009_zarz_50 (dostęp: 5.11.2019).

⁴⁶ Ł. Pisarczyk, *Umowa o pracę jako podstawa zatrudnienia w administracji publicznej*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 222.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 224–228.

⁴⁸ T. Niedziński, J. Brylak, *Swoistość stosunków pracy pracowników Państwowej Inspekcji Pracy i związane z nią różne formy odpowiedzialności*, „*Studia Iuridica*” 47, 2007, s. 198.

nia egzaminu. Wydaje się, że w związku z brakiem wyraźnej regulacji tej kwestii zwolnienie z obowiązku odbycia aplikacji oznacza brak konieczności zdania egzaminu⁴⁹, jeśli uzna się, że egzamin jest elementem końcowym całej procedury szkolenia odbywanego w formule aplikacji. To unormowanie nie wydaje się rozwiązaniem przemyślanym i wiąże się z ryzykiem mianowania osób, których kwalifikacje i przygotowanie zawodowe nie są wystarczające do zajmowania stanowiska inspektora. Na gruncie pragmatyk urzędniczych urzędnicy, którzy zostali zwolnieni z obowiązku odbywania służby przygotowawczej, muszą zdać egzamin kończący tę służbę.

Mianowanie jest docelową i obligatoryjną podstawą stosunku pracy inspektorów pracy po etapie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Pod względem treści akt mianowania inspektora pracy (art. 43 ust. 2 ustawy) nie odbiega od treści umowy o pracę uregulowanej w art. 29 § 1 k.p. Aktowi mianowania towarzyszy złożenie pisemnego ślubowania, które stanowi formalną deklarację woli nominata odnośnie do przestrzegania porządku prawnego oraz wykonywania obowiązków sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą.

Stosunek pracy mianowanego inspektora pracy wykazuje cechy charakterystyczne dla tej podstawy stosunku pracy, takie jak: wzmożona trwałość (ustawowe określenie przesłanek rozwiązania stosunku pracy), dyspozycyjność (prawne możliwości dokonywania zmian jego treści w sposób jednostronny w drodze przeniesienia służbowego), poszerzony katalog obowiązków oraz odpowiedzialność dyscyplinarna.

Najbardziej doniosłą właściwością stosunku pracy z mianowania, wyraźnie odróżniającą ją od innych podstaw nawiązania stosunku pracy, jest wzmożona trwałość zatrudnienia. Stabilizacja stosunku pracy ma zapewnić pracownikom mianowanym niezależność w wykonywaniu ustawowych obowiązków, chronić ich przed niepożądanymi wpływami (ustawa akcentuje w art. 44 ust. 2 niezależność inspektorów w zakresie ich działania od jakichkolwiek wpływów) i tym samym przyczyniać się do tego, by wykonywali swoje obowiązki zgodnie z ustawą, służąc interesowi publicznemu. W wypadku inspekcji pracy trwałość stosunku pracy osób realizujących jej zadania ma znaczenie ustrojowe. Konwencja MOP nr 81 z 1947 roku dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu⁵⁰ oraz konwencja 129 z 1969 roku dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie⁵¹ wymagają, aby personel inspekcji pracy składał się z urzędników publicznych, których status i warunki służby zapewniają stałość zatrudnienia oraz niezależność od wszelkich zmian rządu i od jakichkolwiek niewłaściwych wpływów z zewnątrz. Stabilizacja zatrudnienia nie jest jedynym czynnikiem gwarantującym inspektorom niezależność. Jak

⁴⁹ Tak. K. Rączka, *op. cit.*, s. 142. Odmiennie K. Antolak-Szymański, [w:] K. Antolak-Szymański, T. Niedziński, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 200. Zdaniem autorki obowiązujące przepisy nie przewidują zwolnienia z egzaminu.

⁵⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.

⁵¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 452.

wskazuje Komisja Ekspertów MOP, innymi gwarancjami są wynagrodzenie oraz stworzenie możliwości awansu. Niestety obowiązująca ustawa nie wykorzystuje tych instrumentów⁵².

Realny poziom trwałości stosunku pracy z mianowania zależeć będzie od sposobu, w jaki ustawodawca uregulował przesłanki rozwiązania stosunku pracy w danej pragmatyce. Regulacje dotyczące rozwiązania stosunku pracy z mianowanymi inspektorami pracy przypominają unormowania przyjęte wobec urzędników mianowanych oraz innych pracowników mianowanych.

Na gruncie pragmatyk utrata przez pracownika w toku zatrudnienia przymiotów będących rygorami selekcyjnymi (obywatelstwa, niekaralności itp.) prowadzi do obligatoryjnego rozwiązania stosunku pracy względnie jego wygaśnięcia⁵³. W takich sytuacjach ustawodawca w odniesieniu do inspektorów przewiduje obligatoryjne natychmiastowe rozwiązanie stosunku pracy z winy pracownika (na przykład na skutek prawomocnego orzeczenia środka karnego pozbawienia praw publicznych albo zakazu wykonywania zawodu) bądź natychmiastowe rozwiązanie z powodów niezawinionych (utrata obywatelstwa). Utrata obywatelstwa polskiego skutkuje natomiast rozwiązaniem stosunku pracy z mocy prawa na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy (przypominającym wygaśnięcie stosunku pracy).

Prawomocne skazanie inspektora za przestępstwo umyślne, które także skutkuje niespełnieniem ustawowej przesłanki zatrudnienia inspektora, jest podstawą fakultatywnego natychmiastowego rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika (art. 64 ust. 3). Brak obowiązku rozwiązania stosunku pracy ze skazanym za przestępstwo umyślne inspektorem może prowadzić do tego, że na stanowisku inspektora będzie zatrudniona osoba, które w świetle przepisów ustawy nie spełnia formalnego warunku do jego zajmowania. Fakultatywny charakter ma wypowiedzenie stosunku pracy z powodu niedawania rękojmi należytego wywiązywania się z obowiązków służbowych (art. 62 ust. 1 pkt 4). Ze względu na niedookreślony charakter pojęcia „rękojmi wywiązywania się z obowiązków służbowych” i trudno weryfikowalny charakter przesłanki utraty tejże rękojmi brak obowiązku rozwiązania stosunku pracy w razie wystąpienia tej przesłanki należy ocenić pozytywnie.

Ustawa kataloguje także przypadki, w których stosunek pracy z inspektorem może zostać wypowiedziany. Fakultatywne wypowiedzenie może mieć miejsce na przykład w razie otrzymania dwukrotnej negatywnej oceny kwalifikacyjnej bądź postępowania karnego przeciwko pracownikowi toczącego się przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

Do rozwiązania stosunku pracy inspektora mianowanego może dojść również na podstawie porozumienia stron bądź wypowiedzenia dokonanego przez pracownika (art. 65). Ustawa nie przewiduje rozwiązania stosunku pracy przez inspektora

⁵² D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja...*, s. 128.

⁵³ Ustawa o PIP nie przewiduje szczególnych wobec kodeksu pracy podstaw wygaśnięcia stosunku pracy inspektorów pracy.

bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia przez pracodawcę podstawowych obowiązków, co rodzi wątpliwość, czy na mocy ogólnego odesłania do przepisów k.p. można w tej sprawie stosować art. 55 § 1¹ k.p. Rozwiązanie stosunku pracy na podstawie tego przepisu służy ochronie istotnych praw pracowników. Przepis ten umożliwia rozwiązanie stosunku pracy w nadzwyczajnym trybie, na przykład w razie naruszenia dóbr osobistych, mobbingu czy aktów dyskryminacji. Trudno uzasadnić niemożność skorzystania z tego uprawnienia przez pracowników mianowanych w wypadku naruszeń tej wagi. Argument o wyczerpującej regulacji kwestii związanych z rozwiązaniem stosunku pracy w pragmatykach nie przekonuje, zwłaszcza że są to regulacje, które wprowadzają ograniczenia wiążące pracodawcę, a nie pracownika⁵⁴. Za stosowaniem art. 55 § 1¹ k.p. wobec pracowników mianowanych opowiedział się Sąd Najwyższy w odniesieniu do nauczycieli⁵⁵.

W świetle przepisów ustawy o PIP stosunek pracy inspektora mianowanego można zakwalifikować do grupy stosunków pracy z mianowania, zaliczanych do grupy stosunków pracowniczo-służbowych, w których mianowane pełni podwójną funkcję, jest aktem nawiązującym stosunek pracy oraz powierzającym pracownikowi władztwo publiczne⁵⁶.

SZCZEGÓLNE OBOWIĄZKI INSPEKTORÓW PRACY

Publicznoprawny aspekt zatrudnienia inspektorów pracy jest szczególnie widoczny w regulacjach dotyczących obowiązków tej grupy pracowników. Obowiązki te ustawodawca normuje w sposób typowy dla prawa urzędniczego, ale niektóre z nich mają charakter szczególny i uwzględniają specyfikę zadań kontrolnych realizowanych przez Inspekcję oraz konieczność ochrony praw podmiotów kontrolowanych. Na inspektorach ciąży obowiązek i ograniczenia związane bezpośrednio z realizacją głównych zadań inspekcji. W szczególności chodzi o obowiązek sumiennego wykonywania obowiązków, a zwłaszcza rzetelnego i obiektywnego ujmowania i dokumentowania wyników kontroli oraz przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych, stanowiący jedną z gwarancji bezstronności zakazu uczestniczenia w interesach podmiotów kontrolowanych; obowiązek nieujawniania informacji, że kontrola przeprowadzana jest w następstwie skargi.

⁵⁴ Za stosowaniem art. 55 § 1¹ k.p. w stosunkach pracy z mianowania opowiada się na przykład Z. Góral, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 268–269; E. Mazurczak-Jasińska, *Rozwiązanie stosunku pracy z mianowania*, Warszawa 2010, s. 131–132.

⁵⁵ Wyrok SN z 13 czerwca 2018 roku, III PK 59/17.

⁵⁶ Na temat podziału stosunków pracy z mianowania na stosunki: służbowo-pracownicze, pracowniczo-służbowe oraz pracownicze z elementami służbowymi zob. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 42 n. Zob. też J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 210–213.

Obowiązki łączą różne cele — przeciwdziałanie korupcji, zapewnienie transparentności oraz bezstronności działania inspektorów pracy. Dotyczy to obowiązku składania pisemnych oświadczeń o wykonywaniu działalności gospodarczej lub czynności na podstawie stosunku pracy lub innej podstawie prawnej przez osobę najbliższą, jeśli czynności te mogą być przedmiotem kontroli Inspekcji (art. 44a).

Wskazane cele realizuje bezwzględny zakaz podejmowania zajęć, które godziłyby w interes Państwowej Inspekcji Pracy lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność (art. 48 ust. 1). Zakaz ten obejmuje wszelkie rodzaje aktywności i zajęć pracownika bez względu na to, czy są one odpłatne, i bez względu na czas ich trwania. Wykonywanie zajęć zarobkowych przez inspektora pracy (bez względu na ich formę prawną — stosunek pracy, umowę cywilnoprawną, działalność gospodarczą) wymaga uprzedniej zgody Głównego Inspektora Pracy (art. 48 ust. 2). Zagadnienie to szczegółowo reguluje zarządzenie nr 48/17 Głównego Inspektora Pracy z dnia 7 grudnia 2017 roku w sprawie podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników PIP⁵⁷. Zgodnie z zarządzeniem zgoda jest udzielana na czas określony, a pracownik ma obowiązek aktualizowania danych objętych treścią zawiadomienia. Uzyskanie zgody na podjęcie zajęć zarobkowych nie zwalnia pracownika z odpowiedzialności za podjęcie zajęcia zarobkowego naruszającego bezwzględny zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z zadaniami Inspekcji oraz ustawowymi obowiązkami pracownika, co potwierdza § 5 zarządzenia. Do ograniczeń w zakresie zajęć inspektorów pracy odnosi się także Kodeks Etyki Pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, wprowadzony na mocy zarządzenia nr 1/19 Głównego Inspektora Pracy z dnia 3 stycznia 2019 roku⁵⁸. Akt ten rozwija obowiązek bezstronności inspektorów, zakazując im między innymi przyjmowania zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem, oraz prowadzenia szkoleń, jeżeli mogłyby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw.

Na inspektorach pracy ciążyą ograniczenia w sferze praw i wolności politycznych, choć ustawa nie formułuje zasady apolityczności działania Państwowej Inspekcji Pracy. Zasadę taką przewiduje natomiast wspomniany Kodeks Etyki, formułując ją jako powinność etyczną pracowników, którzy powinni przestrzegać zasady neutralności politycznej. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że pomiędzy aparatem państwa a światem polityki zachodzą związki funkcjonalne, jednak powinny być one klarowne i zdefiniowane. Regulacje te mogą przyjąć postać zakazów angażowania się urzędników w politykę, a jednocześnie ich celem powinno być eliminowanie możliwości pozaprawnego oddziaływania polityków na funk-

⁵⁷ http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2017_z_48/px_z48.pdf (dostęp: 5.11.2019).

⁵⁸ http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2019_01/px_2019_1.pdf (dostęp: 5.11.2019).

cjonowanie aparatu państwa⁵⁹. Pogląd ten jest trafny także w odniesieniu do PIP. Instrumentem, który pozwala eliminować, a przynajmniej minimalizować nieformalne wpływy polityków na aparat państwowy, w tym struktury inspekcji pracy, są niewątpliwie przepisy o naborze i konkursach na stanowiska. Tych możliwości przeciwdziałania negatywnym zjawiskom obowiązująca ustawa w ogóle nie wykorzystuje.

Zgodnie z art. 47 ustawy o PIP pracownik wykonujący czynności kontrolne nie może prowadzić działalności politycznej. Inspektorom ubiegającym się o mandat posła lub senatora udziela się bezpłatnego urlopu na czas kampanii wyborczej, co oznacza, że na czas urlopu zakaz przewidziany w ustawie zostaje zawieszony. Przedmiot omawianego zakazu nie jest przez ustawodawcę precyzyjnie określony. Z pewnością zakaz prowadzenia działalności politycznej obejmuje przynależność do partii czy próby jej założenia. Zakaz ten dotyczy także innych form aktywności politycznej, jak na przykład uczestniczenia w kampaniach politycznych, organizowania manifestacji, aktywnego popierania ugrupowań politycznych itp.⁶⁰ Nie jest natomiast jasne, czy z omawianego przepisu wynika zakaz manifestowania poglądów politycznych w każdej formie, na przykład poprzez udział w manifestacji. W razie wątpliwości ustawowe ograniczenia konstytucyjnie uregulowanych praw i wolności obywateli powinny być interpretowane wąsko. Ograniczeniom w zakresie praw politycznych nie podlegają pracownicy nadzorujący wykonywanie czynności kontrolnych, czyli okręgowi inspektorzy pracy oraz Główny Inspektor Pracy, co na tle innych pragmatyk jest kontrowersyjnym rozwiązaniem. Z reguły pracownicy zajmujący wyższe stanowiska w strukturach administracji publicznej podlegają dalej idącym ograniczeniom w sferze praw i wolności o charakterze politycznym czy związkowym, tymczasem w odniesieniu do pracowników Inspekcji zastosowano odwrotne rozwiązanie.

Ustawa nie przewiduje wyraźnych ograniczeń odnoszących się do sfery życia prywatnego inspektorów pracy, a w szczególności nie wymaga godnego zachowania się poza pracą. Pewne obowiązki związane z zachowaniami poza pracą można wywieść z ustawowej przesłanki dawania rękojmi należytego wykonywania zadań inspektora pracy. Przy enigmatycznej regulacji ustawowej bardzo liczne ograniczenia w sferze życia prywatnego nakłada na pracowników Inspekcji wspomniany Kodeks Etyki, będący aktem o charakterze wewnętrznym. Akt ten przewiduje między innymi takie obowiązki, jak właściwe zachowanie się również poza pracą, w tym w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram) — unikanie wpisów zawierających komentarze do bieżących wydarzeń wskazujące na naruszenie zasad bezstronności politycznej. Akt ten zresztą w szerokim zakresie odnosi się do aktywności politycznej pracowników Inspekcji, wymagając od nich

⁵⁹ Tak. J. Stelina, *Neutralność polityczna*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu praw. Księga jubileuszowa poświęcona profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Zywicka („Gdańskie Studia Prawnicze” 17), Gdańsk 2007, s. 378–379.

⁶⁰ Por. K. Rączka, *op. cit.*, s. 151.

między innymi niemanifestowania publicznego — w tym w mediach społecznościowych — poglądów i sympatii politycznych oraz niepodejmowania żadnych publicznych działań — w tym w mediach społecznościowych — bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym (§ 16). Kwestia kwalifikacji rozmaitych inicjatyw i wydarzeń w życiu społecznym jako przejawów aktywności o charakterze politycznym jest sprawą trudną i kontrowersyjną. Kodeks Etyki Pracowników Inspekcji Pracy w omawianym zakresie nakłada na pracowników obowiązki wykraczające poza te, które na inspektorów nałożył ustawodawca.

ZAKOŃCZENIE

Obecny pracowniczy status inspektorów pracy nie ma korzeni w powszechnym prawie pracy, ale w prawie urzędniczym, ukształtowanym w okresie, gdy należało ono do prawa publicznego. Tego typu rodowód mają wszystkie pragmatyki regulujące stosunki pracy w sferze publicznej. Szczególne wobec kodeksu pracy unormowania dotyczące zatrudnienia inspektorów pracy wyraźnie przypominają rozwiązania prawne stosowane wobec pracowników NIK czy członków korpusu służby cywilnej. Celem tych regulacji jest ochrona interesu publicznego w aspekcie ustawowych zadań postawionych przed Inspekcją, których zwieńczeniem jest konstytucyjna zasada ochrony pracy przez Rzeczpospolitą oraz sprawowania nadzoru przez państwo nad warunkami pracy. Obowiązująca ustawa o PIP nie jest niestety wolna od mankamentów, które utrudniają realizację tych celów. Wiele rozwiązań ustawowych trudno zaakceptować także z perspektywy konieczności ochrony interesów pracowniczych samych inspektorów, a sposób ukształtowania obowiązków i ograniczeń związanych ze stanowiskiem, przyjęty w Kodeksie Etyki, może nasuwać istotne zastrzeżenia z perspektywy konstytucyjnej.

W kwestiach ustrojowych krytycznie należy odnieść się do niesformułowanego wyraźnie wymogu apolityczności jako zasady działania Państwowej Inspekcji Pracy, z czym wiąże się brak ograniczeń w tej sferze w odniesieniu do pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, w tym Głównego Inspektora Pracy oraz jego zastępców, a także okręgowych inspektorów pracy. Pracownicy zajmujący tego rodzaju stanowiska powinni chronić inspektorów przed naciskami natury nieformalnej, w tym politycznej. Tymczasem na gruncie obowiązującego stanu prawnego sami mogą być zaangażowani w działalność polityczną. Zakaz prowadzenia działalności politycznej odnosi się jedynie do pracowników wykonujących czynności kontrolne, a inne ograniczenia w tym zakresie mają źródło w Kodeksie Etyki, czyli akcie o charakterze wewnętrznym.

Poważne zastrzeżenia wzbudza brak ustawowej regulacji naboru na stanowiska inspektorskie. Regulacja tej materii w zarządzeniu Głównego Inspektora Pracy, czyli akcie nienależącym do powszechnie obowiązujących źródeł prawa,

jest rozwiązaniem niewłaściwym. Problematyka naboru na stanowiska w sferze publicznej stanowi materię konstytucyjną i powinna być unormowana w ustawie. Nawet tak ułomnie regulowany nabór nie jest obecnie postępowaniem obligatoryjnym. Podobnie krytyczne uwagi należy zgłosić odnośnie do sposobu obsady stanowisk kierowniczych w Inspekcji, w szczególności zarzucenia idei konkursu jako podstawowej metody obsady tych stanowisk.

Analiza przepisów ustawy Państwowej Inspekcji Pracy prowadzi do wniosku, że akty wewnętrzne — zarządzenia Głównego Inspektora Pracy — są nadużywane w celu regulacji kwestii związanych ze stosunkiem pracy inspektorów. Mogą one rozwijać i konkretyzować regulacje ustawowe, ale nie mogą ich zastępować ani wykraczać poza ramy ustawowe.

Pozytywnie z kolei należy ocenić szeroki zakres stosowania mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy z inspektorami. Wynikająca z mianowania stabilizacja zatrudnienia jest jedną z gwarancji apolityczności, bezstronności oraz fachowości działań pracownika. Pewne kwestie dotyczące stosunku pracy z mianowania uregulowane zostały jednak w sposób niekonsekwentny, co dotyczy na przykład braku obowiązku rozwiązania stosunku pracy z inspektorem, który został prawomocnie skazany za przestępstwo popełnione umyślnie, tracąc tym samym warunek niezbędny do nawiązania stosunku pracy.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustawa o PIP w zakresie dotyczącym stosunków pracy inspektorów wymaga nowelizacji we wskazanych newralgicznych obszarach, a przede wszystkim uregulowania naboru na stanowiska inspektorskie.

EVOLUTION OF THE LEGAL STATUS OF LABOUR — HISTORICAL ASPECTS AND ASSESSMENT OF THE CURRENT STATE

Summary

In the period before the Second World War labour inspectors had public-law status, and their employment was regulated by the Act on the State Civil Service of 1922. Contemporary employment relations of labour inspectors are regulated by the Act on the National Labour Inspectorate of 2007 (PiP) and the Labour Code. Labour inspectors are employees, employed at the first stage on the basis of an employment contract. The target basis for the employment inspectors is a nomination and in the case of managerial positions, appointment. The establishment of an employment relationship with labour inspectors as well as its content deviate in many respects from a contractual employment relationship regulated by the provisions of the Labour Code. Public-law elements can be found in the employment of a state labour inspector — non-contractual employment basis, special obligations and restrictions related to a public office. The Act of 2007 does not regulate the recruitment procedure for the position of labour inspectors, which is contrary to the constitution.

Keywords: labour inspector, Labour Code, appointment, recruitment, employee, special duties

BIBLIOGRAFIA

- Antolak-Szymański K., Niedziński T., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Borek-Buchajczuk R., *Powołanie niewłaściwe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 1.
- Czerniak-Swędzioł J., *Źródła regulacji pozaumownych stosunków pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4. *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2017.
- Ćwiertniak B.M., *Pragmatyki zawodowe. Stan obecny i perspektywy przemian*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, t. 10 red. A. Nowak, Katowice 1992.
- Dubowik A., *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004 nr 6.
- Dubowik A., *Szczególne właściwości umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2016.
- Dubowik A., *Zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych — aktualne problemy*, [w:] *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, red. W. Baran, Kraków 2016.
- Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Górzynska T., *Polskie prawo urzędnicze — kryzys tożsamości?*, oprac. red. W. Drobny, Warszawa 2016.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1. *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961.
- Kłosiewicz P., *Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- Kościołek J., *Państwowa służba cywilna. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Łódź 1947.
- Kozłowski T., *Scalanie inspekcji pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Inspektor Pracy” 2014, nr 1 (371).
- Kuczyński T., *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] *Szczególne formy zatrudnienia*, red. Z. Kułbot, Wrocław 2000.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Langrod J., *Służba państwowa. Przepisy pragmatyczne i uposażeniowe*, [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Leja A., *Skutki utraty nieposzlakowanej opinii versus niegodne zachowanie w służbie oraz poz nią na przykładzie urzędnika służby cywilnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 13, 2013.
- Liwo M., *Wokół problemów zatrudnienia w Państwowej Inspekcji pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- Liwo M., *Służba publiczna a pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8.
- Loeffer J., *Przepisy pragmatyczne i dyscyplinarne z komentarzem*, Warszawa 1932.
- Makowski D., *Aktualne kierunki legislacji dotyczącej Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielcarek, Warszawa 2017.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Mazurczak-Jasińska E., *Rozwiązanie stosunku pracy z mianowania*, Warszawa 2010.
- Niedziński T., Brylak J., *Swoistość stosunków pracy pracowników Państwowej Inspekcji Pracy i związane z nią różne formy odpowiedzialności*, „Studia Iuridica” 47, 2007.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919.

- Piotrowski W., *Ocena stanu pragmatyk i propozycje ich uporządkowania*, [w:] *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. Z. Salwa, M. Matey, Wrocław 1987.
- Pisarczyk Ł., *Umowa o pracę jako podstawa zatrudnienia w administracji publicznej*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.
- Plaźek S., *Po co stosunki pracy z powołania?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 2.
- Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005.
- Stelina J., *Neutralność polityczna*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu praw. Księga jubileuszowa poświęcona profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka („Gdańskie Studia Prawnicze” 17), Gdańsk 2007.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017.
- Włodarczyk M., *Nawiązanie stosunku pracy z powołania*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4. *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, red. Z. Góról, Warszawa 2017.
- Włodarczyk M., *Zmiany i ustanie stosunku pracy z powołania*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 4. *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, red. Z. Góról, Warszawa 2017.

AKTY PRAWNE

- Dekret tymczasowy z dnia 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy, Dz.U. Nr 5, poz. 90.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja MOP nr 81 z 1947 roku dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu, Dz.U. z 1997 r. Nr 72 poz. 450.
- Konwencja nr 129 z 1969 roku dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie, Dz.U. z 1997 r. Nr 72 poz. 452.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy, Dz.U. Nr 67, poz. 590.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. Nr 94, poz. 806.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 roku o Kontroli Państwowej, Dz.U. Nr 51, poz. 314.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. Nr 21, poz. 164.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1915.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 489.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 577.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2177 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1251.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1265.
- Zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 2007 roku w sprawie nadania statutu Państwowej Inspekcji Pracy, M.P. Nr 58, poz. 657.

- Zarządzenie nr 50/09 Głównego Inspektora Pracy z dnia 13 sierpnia 2009 roku w sprawie określenia zakresu i trybu przeprowadzania aplikacji inspektorskiej w Państwowej Inspekcji Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2009_zarz_50.
- Zarządzenie nr 14/16 Głównego Inspektora Pracy z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania naboru do pracy w Państwowej Inspekcji Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2016_zarz_14/pl/bip/px_2016_zarz_14.pdf.
- Zarządzenie nr 48/17 Głównego Inspektora Pracy z dnia 7 grudnia 2017 roku w sprawie podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników PIP, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2017_z_48/px_z48.pdf.
- Zarządzenie nr 1/19 Głównego Inspektora Pracy z dnia 3 stycznia 2019 roku w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip/2019_01/px_2019_1.pdf.