



# **INSPEKCJA PRACY JAKO INSTYTUCJA PAŃSTWOWEGO NADZORU NAD PRZESTRZEGANIEM PRAWA PRACY**

—— Dariusz Makowski ——



**WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO**

**INSPEKCJA PRACY**  
**JAKO INSTYTUCJA PAŃSTWOWEGO NADZORU**  
**NAD PRZESTRZEGANIEM PRAWA PRACY**



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
Łódzkiego



# **INSPEKCJA PRACY JAKO INSTYTUCJA PAŃSTWOWEGO NADZORU NAD PRZESTRZEGANIEM PRAWA PRACY**

Stan prawny na dzień 1 września 2017 r.

—— Dariusz Makowski ——



**WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2017

Dariusz Makowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy  
90-033 Łódź, ul. dr. Stefana Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

*Leszek Mitrus*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Ewa Siwińska*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Munda – Maciej Torz*

PROJEKT OKŁADKI

*Katarzyna Turkowska*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/billiondigital

Stan prawny na dzień 1 września 2017 r.

© Copyright by Dariusz Makowski, Łódź 2017

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07683.16.0.M

Ark. wyd. 31,0; ark. druk. 26,875

ISBN 978-83-8088-430-4

e-ISBN 978-83-8088-431-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

# Spis treści

|                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Wykaz skrótów                                                                                     | 9         |
| Wstęp                                                                                             | 11        |
| Rozdział I                                                                                        |           |
| <b>Inspekcja pracy jako przedmiot regulacji prawnych</b>                                          | <b>21</b> |
| 1. Inspekcja pracy w prawie międzynarodowym                                                       | 21        |
| 1.1. Inspekcja pracy w aktach MOP                                                                 | 21        |
| 1.1.1. Geneza norm MOP w dziedzinie inspekcji pracy                                               | 21        |
| 1.1.2. Zakres stosowania konwencji MOP dotyczących inspekcji pracy                                | 25        |
| 1.1.3. Znaczenie aktów MOP dotyczących inspekcji pracy                                            | 33        |
| 1.2. Inspekcja pracy na gruncie Europejskich Kart Społecznych Rady Europy                         | 36        |
| 2. Inspekcja pracy w aktach UE                                                                    | 42        |
| 3. Inspekcja pracy w świetle wybranych ustawodawstw obcych                                        | 47        |
| 3.1. Inspekcja pracy w ustawodawstwie konstytucyjnym                                              | 47        |
| 3.2. Inspekcja pracy w ustawodawstwie zwykłym                                                     | 50        |
| 4. Ewolucja przepisów prawa polskiego dotyczących inspekcji pracy                                 | 55        |
| 4.1. Inspekcja pracy w ustawodawstwie konstytucyjnym                                              | 55        |
| 4.2. Inspekcja pracy w ustawodawstwie zwykłym                                                     | 60        |
| 4.2.1. Inspekcja pracy w regulacjach Dwudziestolecia międzywojennego                              | 60        |
| 4.2.2. Inspekcja pracy w regulacjach PRL (w latach 1945–1981)                                     | 73        |
| 4.2.3. Inspekcja pracy na gruncie ustawy o PIP z 1981 r.                                          | 82        |
| 4.2.4. Inspekcja pracy na gruncie ustawy o PIP z 2007 r.                                          | 87        |
| Rozdział II                                                                                       |           |
| <b>Ustrój inspekcji pracy</b>                                                                     | <b>93</b> |
| 1. Miejsce inspekcji pracy w systemie organizacyjnym aparatu państwowego                          | 93        |
| 1.1. Miejsce inspekcji pracy na gruncie prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych | 93        |
| 1.2. Miejsce inspekcji pracy w prawie polskim                                                     | 95        |
| 1.2.1. Miejsce inspekcji pracy w systemie organizacyjnym aparatu państwowego w ujęciu ewolucyjnym | 95        |
| 1.2.2. Podległość PIP Sejmowi w świetle konwencji MOP nr 81 i 129                                 | 99        |
| 1.2.3. Podległość PIP Sejmowi a zasady ustroju państwa i administracji                            | 102       |
| 2. Organizacja inspekcji pracy                                                                    | 109       |
| 2.1. Jedność czy wielość inspekcji pracy                                                          | 109       |
| 2.1.1. Uwagi wprowadzające                                                                        | 109       |

## 6 Spis treści

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1.2. Modele organizacji inspekcji pracy na gruncie konwencji MOP nr 129 oraz wybranych ustawodawstw obcych                                     | 110 |
| 2.1.3. Zasada jednolitej podmiotowo inspekcji pracy w prawie polskim                                                                             | 113 |
| 2.2. Wewnętrzna struktura organizacyjna inspekcji pracy                                                                                          | 117 |
| 2.2.1. Organy inspekcji                                                                                                                          | 117 |
| 2.2.2. Jednostki organizacyjne inspekcji                                                                                                         | 121 |
| 3. Status inspektorów pracy                                                                                                                      | 125 |
| 3.1. Status inspektorów pracy na gruncie prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych                                               | 125 |
| 3.2. Status inspektorów pracy w prawie polskim                                                                                                   | 131 |
| 3.2.1. Kategorie pracowników PIP                                                                                                                 | 131 |
| 3.2.2. Prawne gwarancje niezależności i obiektywizmu inspektorów pracy                                                                           | 132 |
| 3.2.2.1. Status urzędniczy inspektorów pracy                                                                                                     | 132 |
| 3.2.2.2. Ochrona trwałości stosunków pracy                                                                                                       | 134 |
| 3.2.2.3. Inne gwarancje                                                                                                                          | 138 |
| 3.2.3. Niezależność inspektorów pracy a konstytucyjny standard administracyjnego toku instancji (problem niezależności orzeczniczej inspektorów) | 140 |

### Rozdział III

## **Zadania inspekcji pracy** **147**

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Pojęcie zadań inspekcji pracy                                                                                    | 147 |
| 2. Klasyfikacja zadań inspekcji pracy                                                                               | 157 |
| 2.1. Klasyfikacja zadań inspekcji pracy w świetle prawa międzynarodowego                                            | 157 |
| 2.2. Klasyfikacja zadań inspekcji pracy na gruncie prawa polskiego                                                  | 161 |
| 3. Podstawowe formy realizacji zadań inspekcji pracy (funkcje inspekcji)                                            | 164 |
| 3.1. Kontrola                                                                                                       | 164 |
| 3.2. Nadzór                                                                                                         | 172 |
| 3.3. Instruktaż i poradnictwo                                                                                       | 181 |
| 3.4. Współdziałanie na rzecz podnoszenia poziomu ustawodawstwa pracy                                                | 187 |
| 3.5. Ściganie wykroczeń                                                                                             | 190 |
| 3.6. Inne funkcje inspekcji pracy                                                                                   | 196 |
| 3.6.1. Funkcja gromadzenia danych statystycznych                                                                    | 196 |
| 3.6.2. Funkcja sygnalizacyjna                                                                                       | 198 |
| 3.6.3. Funkcja kształtowania „klimatu społecznego”                                                                  | 200 |
| 3.6.4. Funkcja procesowa                                                                                            | 206 |
| 4. Zakres zadań inspekcji pracy (zakres działania inspekcji)                                                        | 207 |
| 4.1. Uwagi wprowadzające                                                                                            | 207 |
| 4.2. Przedmiotowy zakres działania inspekcji pracy                                                                  | 208 |
| 4.2.1. Przedmiotowy zakres działania inspekcji na gruncie prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych | 208 |
| 4.2.2. Przedmiotowy zakres działania inspekcji na gruncie prawa polskiego                                           | 215 |
| 4.2.2.1. Przedmiotowy zakres działania inspekcji w ujęciu ewolucyjnym                                               | 215 |
| 4.2.2.2. Przestrzeganie prawa pracy jako przedmiot kontroli i nadzoru PIP                                           | 220 |
| 4.2.2.3. Zakres przedmiotowy funkcji instruktażowej i poradniczej inspekcji                                         | 227 |
| 4.3. Podmiotowy zakres działania inspekcji pracy                                                                    | 230 |
| 4.3.1. Podmiotowy zakres działania inspekcji na gruncie prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych   | 230 |

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.2. Podmiotowy zakres działania inspekcji na gruncie prawa polskiego          | 232 |
| 4.3.2.1. Podmiotowy zakres działania inspekcji w ujęciu ewolucyjnym              | 232 |
| 4.3.2.2. Zakres podmiotowy funkcji kontroli PIP                                  | 244 |
| 4.3.2.3. Problem zakresu podmiotowego kontroli PIP w przypadku pracy tymczasowej | 248 |
| 4.3.2.4. Zakres podmiotowy innych funkcji inspekcji pracy                        | 251 |

## Rozdział IV

**Środki działania inspekcji pracy** **259**

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Pojęcie i klasyfikacja środków działania inspekcji pracy                                                           | 259 |
| 1.1. Pojęcie środków działania inspekcji pracy                                                                        | 259 |
| 1.2. Klasyfikacja środków działania inspekcji pracy                                                                   | 261 |
| 2. Środki działania inspekcji pracy w zakresie zadań kontrolnych                                                      | 265 |
| 2.1. Wizytowanie miejsc pracy                                                                                         | 265 |
| 2.1.1. Prawo wstępu inspekcji na miejsce kontroli                                                                     | 265 |
| 2.1.1.1. Uwagi wprowadzające                                                                                          | 265 |
| 2.1.1.2. Prawo wstępu inspekcji na miejsce kontroli w świetle prawa międzynarodowego                                  | 266 |
| 2.1.1.3. Prawo wstępu inspekcji na miejsce kontroli na gruncie wybranych ustawodawstw obcych                          | 268 |
| 2.1.1.4. Prawo wstępu inspekcji na miejsce kontroli w prawie polskim                                                  | 271 |
| 2.1.1.4.1. Prawo wstępu inspekcji na miejsce kontroli w ujęciu ewolucyjnym                                            | 271 |
| 2.1.1.4.2. Przestanki kontroli przedsiębiorcy                                                                         | 273 |
| 2.1.1.4.3. Przestanki kontroli w miejscu zamieszkania pracownika                                                      | 277 |
| 2.1.1.4.4. Sankcje za utrudnianie kontroli                                                                            | 280 |
| 2.1.2. Prawo do stosowania środków dowodowych                                                                         | 282 |
| 2.1.2.1. Prawo do stosowania środków dowodowych w świetle prawa międzynarodowego                                      | 282 |
| 2.1.2.2. Prawo do stosowania środków dowodowych na gruncie wybranych ustawodawstw obcych                              | 284 |
| 2.1.2.3. Prawo do stosowania środków dowodowych w prawie polskim                                                      | 290 |
| 2.1.3. Dokumentowanie wyników kontroli                                                                                | 305 |
| 2.2. Środki oddziaływania naprawczego inspekcji w zakresie funkcji kontroli                                           | 309 |
| 2.2.1. Środki oddziaływania naprawczego inspekcji w świetle prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych | 309 |
| 2.2.2. Środki oddziaływania naprawczego inspekcji w prawie polskim                                                    | 311 |
| 2.2.2.1. Wystąpienie                                                                                                  | 311 |
| 2.2.2.2. Polecenie                                                                                                    | 318 |
| 2.3. Inne środki działania kontrolnego inspekcji pracy                                                                | 320 |
| 2.3.1. Uwagi wprowadzające                                                                                            | 320 |
| 2.3.2. Kompetencje notyfikacyjne                                                                                      | 321 |
| 2.3.3. Kompetencje rejestracyjne                                                                                      | 325 |
| 2.3.4. Kompetencje opiniodawcze                                                                                       | 327 |
| 2.3.5. Kompetencje w procedurze powypadkowej                                                                          | 329 |
| 3. Środki działania inspekcji pracy w zakresie zadań nadzorczych                                                      | 332 |
| 3.1. Środki działania inspekcji w zakresie zadań nadzorczych w świetle prawa międzynarodowego                         | 332 |

## 8 Spis treści

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2. Środki działania inspekcji w zakresie zadań nadzorczych na gruncie wybranych ustawodawstw obcych                                                | 335 |
| 3.3. Środki działania inspekcji w zakresie zadań nadzorczych w prawie polskim                                                                        | 340 |
| 3.3.1. Prawo wydawania nakazów                                                                                                                       | 340 |
| 3.3.1.1. Prawo wydawania nakazów w ujęciu ewolucyjnym                                                                                                | 340 |
| 3.3.1.2. Klasyfikacja nakazów                                                                                                                        | 344 |
| 3.3.1.3. Przestanki stosowania nakazów oraz ich zakres przedmiotowy                                                                                  | 345 |
| 3.3.1.4. Forma i treść nakazów                                                                                                                       | 351 |
| 3.3.2. Inne środki działania nadzorczego PIP                                                                                                         | 353 |
| 3.3.3. Środki działania nadzorczego PIP w postępowaniu egzekucyjnym                                                                                  | 358 |
| 4. Środki działania inspekcji pracy w zakresie instruktażu i poradnictwa                                                                             | 362 |
| 4.1. Środki działania inspekcji w zakresie instruktażu i poradnictwa w świetle prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych             | 362 |
| 4.2. Środki działania inspekcji w zakresie instruktażu i poradnictwa w prawie polskim                                                                | 363 |
| 5. Środki działania inspekcji pracy na rzecz podnoszenia poziomu ustawodawstwa pracy                                                                 | 368 |
| 5.1. Środki działania inspekcji na rzecz podnoszenia poziomu ustawodawstwa pracy w świetle prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych | 368 |
| 5.2. Środki działania inspekcji na rzecz podnoszenia poziomu ustawodawstwa pracy w prawie polskim                                                    | 369 |
| 6. Środki działania inspekcji pracy w zakresie ścigania wykroczeń                                                                                    | 371 |
| 6.1. Środki działania inspekcji w zakresie ścigania wykroczeń w świetle prawa międzynarodowego oraz wybranych ustawodawstw obcych                    | 371 |
| 6.2. Środki działania inspekcji w zakresie ścigania wykroczeń w prawie polskim                                                                       | 373 |
| 7. Środki działania inspekcji pracy w zakresie innych funkcji                                                                                        | 385 |
| 7.1. Środki działania inspekcji w zakresie funkcji sygnalizacyjnej                                                                                   | 385 |
| 7.2. Środki działania inspekcji w zakresie funkcji kształtowania „klimatu społecznego”                                                               | 388 |
| 7.3. Środki działania inspekcji w zakresie funkcji procesowej                                                                                        | 390 |
| Zakończenie                                                                                                                                          | 397 |
| Bibliografia                                                                                                                                         | 405 |
| The labour inspection as an institution of the state supervision of compliance with the labour law. Summary                                          | 425 |
| Od Redakcji                                                                                                                                          | 429 |

# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- EKS – Europejska Karta Społeczna
- k.c. – kodeks cywilny (ustawa z dnia 23.04.1964 r. *Kodeks cywilny*, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459, ze zm.)
- k.k. – kodeks karny (ustawa z dnia 06.06.1997 r. *Kodeks karny*, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1137, ze zm.)
- k.p. – kodeks pracy (ustawa z dnia 26.06.1974 r. *Kodeks pracy*, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1666, ze zm.)
- k.p.a. – kodeks postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14.06.1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1257)
- k.p.c. – kodeks postępowania cywilnego (ustawa z dnia 17.11.1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, tekst jedn.: Dz.U. z dnia 2016 r., poz. 1822, ze zm.)
- k.p.k. – kodeks postępowania karnego (ustawa z dnia 06.06.1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1749, ze zm.)
- k.p.w. – kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (ustawa z dnia 24.08.2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1713, ze zm.)
- k.w. – kodeks wykroczeń (ustawa z dnia 20.05.1971 r. *Kodeks wykroczeń*, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.)
- TFUE – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- Ustawa o PIP z 1981 r. – ustawa z dnia 06.03.1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1362, ze zm.)
- Ustawa o PIP z 2007 r. – ustawa z dnia 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 786, ze zm.)
- Ustawa o promocji zatrudnienia – ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1065, ze zm.)

Ustawa o z.p.t. – ustawa z dnia 09.07.2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 360, ze zm.)

ZEKS – zrewidowana Europejska Karta Społeczna

## Czasopisma

- IP – „Inspektor Pracy”
- MPP – „Monitor Prawa Pracy”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PIZS – „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”
- Sł. Prac. – „Służba Pracownicza”
- ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

## Inne

- bhp – bezpieczeństwo i higiena pracy
- CRZZ – Centralna Rada Związków Zawodowych
- Dz.U. – „Dziennik Ustaw”
- Komisja Ekspertów MOP – Komisja Ekspertów do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP
- MBP – Międzynarodowe Biuro Pracy
- MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
- PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna
- Raport Komisji – raport Komisji Ekspertów do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP, *Inspection du travail*, Genève 2006
- SN – Sąd Najwyższy
- UE – Unia Europejska
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

# Wstęp

Pojęcie „inspekcja pracy” może występować w dwóch znaczeniach. W znaczeniu podmiotowym określa zespół podmiotów sprawujących szeroko rozumiany nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy. W znaczeniu przedmiotowym stosowany jest natomiast w odniesieniu do samej funkcji kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem tych przepisów<sup>1</sup>. W niniejszym opracowaniu uwzględniono oba wymienione ujęcia terminu „inspekcja pracy”, ale jednocześnie zawężono jego znaczenie podmiotowe. Po pierwsze, rozprawa nie dotyczy wszystkich podmiotów wykonujących nadzór nad przestrzeganiem prawa pracy, lecz ogranicza się do nadzoru państwowego, nie obejmuje tym samym nadzoru społecznego. Po drugie, opracowanie jest poświęcone tym organom państwowym, które specjalizują się w wykonywaniu nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. Poza zasadniczym zakresem rozprawy pozostawać wobec tego będą inne organy państwowe, dla których sprawowanie takiego nadzoru stanowi zadanie o akcesoryjnym tylko charakterze. W polskim systemie prawnym organem specjalizującym się w wykonywaniu nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy jest Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). Opracowanie nie zostało jednak poświęcone wyłącznie PIP, stąd też określenie „inspekcja pracy” jest stosowane w znaczeniu instytucji prawnej, nie zaś jako nazwa własna organu, jakim jest PIP. Celem rozprawy nie jest w związku z tym wyczerpująca analiza wszystkich aktualnych problemów dotyczących PIP, lecz raczej modelowe ujęcie instytucji, jaką stanowi tytułowa inspekcja.

Głównym powodem podjęcia tematu dotyczącego inspekcji pracy jest niekwestionowane znaczenie tej instytucji. Inspekcja pracy jako organ nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy odgrywa niewątpliwie jedną z kluczowych ról w wykonywaniu tego nadzoru. Bezpośrednio wpływa na skuteczność

---

1 T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, część III, Warszawa–Kraków 1986, s. 103; M. Flasiński, *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy – granice uprawnień*, PiZS 10/1997, s. 10; L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 270. Por. też W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 150.

obowiązujących norm prawa pracy, a tym samym na stan praworządności w tej dziedzinie prawa. Mimo tak znaczącej roli, jaką inspekcja pracy spełnia w przestrzeni egzekutywy prawodawstwa pracy, w literaturze stosunkowo rzadko ukazują się publikacje na ten temat. Brakuje w szczególności refleksji naukowej nad wieloma istotnymi zagadnieniami teoretyczno-prawnymi dotyczącymi np. pojęcia i klasyfikacji zadań oraz środków działania takiej inspekcji. Analiza tych i wielu innych zagadnień wymaga uwzględnienia w szerokim zakresie regulacji międzynarodowych i europejskich, a także unormowań obowiązujących w prawie obcym. Równie niezbędna jest pogłębiona refleksja historyczna poświęcona tej instytucji w prawie polskim. Opracowanie to jest zatem próbą wypełnienia pewnej luki w polskiej doktrynie prawa pracy, która problemami tymi zajmuje się w niewielkim stopniu.

Doniosłość tytułowej instytucji skłania już na wstępie do pochylenia się nad społeczno-ekonomicznymi przesłankami powoływania organów nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy. Ustalenia w tym zakresie pozwalają bowiem na określenie swoistego *ratio* takich organów, determinują ponadto podstawowe założenia analiz w przedmiocie państwowego nadzoru nad stosowaniem prawa pracy, w tym nadzoru sprawowanego przez inspekcję pracy. Umożliwiają też przyjęcie właściwej „optyki” dalszych rozważań, która nie może być oderwana od przesłanek warunkujących byt prawny tego rodzaju organów.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o przesłanki powoływania organów nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy nie sposób pominąć historyczno-prawnej analizy uwarunkowań, które doprowadziły do utworzenia pierwszych na świecie organów nadzoru tego typu. Początki instytucji państwowego nadzoru nad stosowaniem przepisów prawa pracy ściśle wiążą się z powołaniem do życia tzw. ustawodawstwa fabrycznego, które zaczęło powstawać i rozwijać się w odpowiedzi na diametralnie nowe stosunki społeczne, jakie w dziedzinie pracy przyniósł przełom XVIII i XIX w. najpierw w Anglii, a później także w innych krajach. Źródłem zmian w stosunkach zatrudnienia tego okresu była rewolucja przemysłowa, która zapoczątkowała rozwój wielkiego przemysłu fabrycznego, wykorzystującego ówczesne zdobycze techniki<sup>2</sup>. Nowe uwarunkowania ekonomiczne spowodowały przede wszystkim gwałtowny wzrost zjawiska pracy najemnej w wielkim przemyśle. Zmianie uległa także struktura zatrudnionych, do pracy fabrycznej najmowane były bowiem głównie kobiety i dzieci. Pozwalał na to z jednej strony postęp techniki<sup>3</sup>, a z drugiej dominująca w tym czasie doktryna gospodarczego liberalizmu, zakładająca pełną swobodę działalności gospodarczej, co dotyczyło się także pracy najemnej. Doktryna ta ukierunkowana była na nieskrępowaną maksymalizację zysków, co z kolei skutkowało masowym za-

2 J. Piszczek, *Administracyjno-prawne zagadnienia związkowej inspekcji pracy*, Toruń 1971, s. 3.

3 Raport MBP, *L'Organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, Genève 1939, s. 1.

trudnieniem w fabrykach taniej „siły roboczej”, za którą powszechnie uznawano kobiety i dzieci. Osoby te były zatrudniane w urągających warunkach zdrowotno-higienicznych, a liczba wypadków przy pracy osiągnęła niespotykany wcześniej poziom. Społeczny niepokój wywoływały szerzące się epidemie, których źródłem były zakaźne choroby roznoszone często przez dzieci zatrudniane w przemyśle fabrycznym<sup>4</sup>.

Przyczyn narodzin i rozwoju ochronnego ustawodawstwa fabrycznego<sup>5</sup>, a w dalszej kolejności również ustawodawstwa w dziedzinie państwowego nadzoru nad pracą, trzeba zatem upatrywać w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych przełomu XVIII i XIX w. Za pierwotny czynnik rozwoju ustawodawstwa fabrycznego uznać należy przemiany natury ekonomicznej, które następnie wpłynęły na powstanie określonych problemów społecznych związanych z wykonywaniem pracy. Dwa z tych problemów miały, jak się wydaje, decydujące znaczenie dla sprawy powołania do życia ochronnego ustawodawstwa fabrycznego. Pierwszy z nich dotyczył wyzysku pracy kobiet i dzieci, a więc tych grup, które uchodzą za najsłabsze, a jednocześnie z racji młodego wieku oraz pełnionych ról społecznych wymagają szczególnej ochrony w dziedzinie stosunków zatrudnienia. Drugi problem wiązał się z nowymi wyzwaniem, jakie generowała praca fabryczna. Praca w fabrykach stwarzała w szczególności specyficzne zagrożenia dla zdrowia i życia pracujących. Stawało się coraz bardziej oczywiste, że tym dwóm problemom, które z całą jaskrawością ujawniły się w nowych uwarunkowaniach ekonomicznych, można było przeciwdziałać jedynie w drodze powołania do życia organów inspekcji fabrycznej<sup>6</sup>.

Przekonanie o konieczności przyjęcia ochronnego ustawodawstwa fabrycznego oraz powołania organów nadzoru nad pracą nie wynikało jednak ze względów wyłącznie humanitarnych<sup>7</sup>. Skala problemów towarzyszących rozwojowi wielkiego przemysłu oraz rodzący się, ale szybko przybierający na sile, nurt społecznego niezadowolenia z istniejącego stanu rzeczy budziły powszechny niepokój i obawę przed rewolucją klasową<sup>8</sup>. Ustawodawstwo fabryczne, nastawione na ochronę praw zatrudnionych, miało więc na celu nie tylko zapobieżenie psychofizycznej

4 E. Lipiński, *Inspekcja pracy*, Warszawa 1916, s. 9, 30, 31; B. Nowakowski, *Prądy rozwojowe higieny pracy za granicą i w Polsce*, Polskie Archiwum Medycyny Pracy 1/1945, s. 10 i 11; E. Kotodziejczyk, *Inspekcja pracy w Polsce 1919–1999*, Warszawa 2003, s. 17; M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, s. 109 i 110; T. Kozłowski, *Inspekcja pracy na ziemiach polskich pod zaborami*, IP 6–7/2013, s. 22.

5 Szerzej o początkach ustawodawstwa fabrycznego por. E. Lipiński, *Inspekcja...*, s. 7–11; E. Kotodziejczyk, *Inspekcja pracy...*, s. 17–19; M. Skąpski, *Ochronna funkcja...*, s. 118 i 119.

6 Raport MBP, *L'Organisation...*, s. 1, 7.

7 Przyczyny natury humanitarnej były jednak najczęściej powoływane, por. A. Mazurkiewicz, *Zagadnienie organizacji bezpieczeństwa pracy*, Warszawa 1938, s. 2.

8 Por. E. Lipiński, *Inspekcja...*, s. 10; B. Paździor, *Rozwój międzynarodowych norm prawa pracy*, Acta Universitatis Wratislaviensis 144/1972, Przegląd Prawa i Administracji, t. I, s. 65 i 66.

degradacji pracujących, ale także zachowanie pokoju społecznego<sup>9</sup>. Wśród przyczyn powstania tego ustawodawstwa obecne były także przesłanki natury polityczno-ekonomicznej, a nawet demograficznej. Zachodziła mianowicie obawa, że ciężka i wyniszczająca praca robotników, zwłaszcza kobiet i dzieci, uniemożliwi normalny rozwój demograficzny społeczeństw, a państwa pozbawi zdrowych i zdolnych do walki żołnierzy<sup>10</sup>.

Ustawodawstwo fabryczne posiadało szereg charakterystycznych cech. Wprowadzało ono w zobowiązaniowe relacje między robotnikami i pracodawcami element bezpośredniej ingerencji państwa, co stanowiło oczywisty wyłom w obowiązującej wówczas doktrynie gospodarczego liberalizmu. Jego cechą było również to, że przedmiotem regulacji stały się warunki pracy, co do których dotychczas uważano, że w pełni przynależą do sfery wolności gospodarczej i mogą być kształtowane przez właściciela fabryki całkowicie swobodnie. Wcześniej sądzono powszechnie, że skoro praca jest wykonywana w fabrykach, to ich właściciele posiadają moralne prawo kształtowania warunków wykonywanej tam pracy wywodzące się z prawa własności. Tymczasem ustawodawstwo fabryczne, czyniąc przedmiotem swej regulacji warunki pracy, wymuszało równocześnie konieczność kontroli tych warunków w miejscach stanowiących własność fabrykantów<sup>11</sup>. Ustawodawstwo fabryczne, obejmując ochroną warunki pracy w miejscu wykonywania pracy (w fabrykach), nie tylko uzasadniało więc powołanie właściwych organów nadzoru nad warunkami pracy, ale również zapewniało tym organom swoistą legitymację do realizacji zadań kontrolnych w miejscu pracy.

W miarę rozwoju ochronnego ustawodawstwa fabrycznego zaczęło torować sobie drogę przekonanie, wynikające z pierwszych doświadczeń związanych ze stosowaniem tego ustawodawstwa, które świadczyły o słabej jego skuteczności<sup>12</sup>, że niezbędne są prawne gwarancje przestrzegania ochronnych norm wchodzących w zakres ustawodawstwa fabrycznego. Wśród nich kluczową zaś rolę powinien odgrywać instytucjonalny nadzór nad przestrzeganiem tego ustawodawstwa. Było bowiem oczywiste, że nawet najbardziej ochronne usta-

9 H. Krahelska pisała, że ochrona pracy spełnia „poza pewnem porządkowaniem, normowaniem wyzysku pracy ludzkiej niewątpliwą rolę gaśnicy: łagodzi konflikty społeczne, stwarza pozory równowagi, pewnego rewanżu, jaki najmiata otrzymuje w charakterze pomocy państwa w stosunkach z silniejszym od niego właścicielem środków produkcji, na którego wzbogacenie pracuje”; H. Krahelska, *Prawda o stosunkach pracy*, Lwów 1934, s. 35; podobnie M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, Warszawa 1937, s. 7.

10 L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 10 i 11; W. von Richthofen, *Inspekcja pracy. Przewodnik po profesji*, Genewa 2002, s. 10; E. Kołodziejczyk, *Inspekcja pracy...*, s. 16; M. Skąpski, *Ochronna funkcja...*, s. 110; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 26 i 27; M. Liwo, *Utworzenie i status prawny Państwowej Inspekcji Pracy*, Przegląd Prawa Publicznego 5/2013, s. 61.

11 Raport MBP, *L'Organisation...*, s. 2 i 3.

12 Por. M. Klott, *Inspekcja...*, s. 8 i 9.

wodawstwo socjalne nie będzie należycie spełniać swojej roli, jeżeli nie będzie skutecznie egzekwowane<sup>13</sup>.

Pierwsze rozwiązania prawne, jakie przyjmowano w poszczególnych krajach w zakresie nadzoru nad ustawodawstwem fabrycznym, były bardzo zróżnicowane i nie zawsze przyjmowały postać nadzoru państwowego. Przykładowo w Anglii, uznawanej za kolebkę ustawodawstwa fabrycznego, nadzór nad tym ustawodawstwem posiadał początkowo charakter społeczny i wykonywany był przez tzw. ochotniczych wizytatorów fabrycznych. W innych krajach funkcje inspekcyjne powierzane były ponadto m.in. policji (Niemcy<sup>14</sup>), lekarzom, inspekcji szkolnej, instancjom kościelnym (Austria), społecznym komisjom nadzoru lokalnego, kontrolerom miar i wag, inspektorom górnictwa, inspektorom szkolnym (Francja), władzom lokalnym (Holandia)<sup>15</sup>. Nadzór nad ustawodawstwem fabrycznym wykonywany przez takie organy nie przynosił jednak oczekiwanych efektów. Wynikało to najczęściej z niekompetencji, braku autorytetu lub braku niezależności podmiotu sprawującego nadzór, niedostatecznych uprawnień tych podmiotów, nadmiaru innych zadań je obciążających, niedostatecznego poziomu wynagradzania, a także braku kontroli nad działalnością takich podmiotów ze strony właściwej władzy centralnej<sup>16</sup>.

Szczególnie interesujące wydają się próby powierzania zadań w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem ustawodawstwa fabrycznego organom policji. Mimo, że w początkowym okresie takie próby były podejmowane, to jednak rychło zdano sobie sprawę, że natura i rola tego nadzoru różni się od typowych funkcji policyjnych. Ustawodawstwo fabryczne szybko stało się zresztą zbyt rozbudowane, aby właściwy nad nim nadzór mogły pełnić organy policyjne. Organy te, pozbawione znajomości zagadnień technicznych i preferujące typowe dla działań policyjnych metody pracy, ukierunkowane na ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz stosowanie sankcji karnych, nie odpowiadały oczekiwaniom, jakie wysuwano pod adresem instytucjonalnego nadzoru nad pracą. Dominowało bowiem przekonanie, że rolą tego nadzoru powinna być raczej koncyliacyjna ingerencja w stosunki zatrudnienia. Takie podejście skutkowało m.in. tym, że w wielu krajach do podstawowych zadań inspekcji pracy zaliczano zadania z zakresu rozwiązywania konfliktów<sup>17</sup>.

Nieskuteczność społecznego nadzoru nad pracą spowodowała, że dość szybko wiodącym wzorcem organizacyjnym stał się model nadzoru państwowego.

13 H. Krahelska, *Prawda o...*, s. 33 i 34; M. Klott, *Inspekcja...*, s. 8 i 9; K. Rusinek, *Z dziejów walk o ochronę pracy*, Warszawa 1957, s. 127.

14 A. Mazurkiewicz, *Zagadnienie...*, s. 3.

15 Raport MBP, *L'Organisation...*, s. 3 i 4; Z. Salwa, *Prawo pracy w PRL w zarysie*, Warszawa 1989, s. 310.

16 Raport MBP, *L'Organisation...*, s. 4. Por. też J. Piszczek, *Administracyjno-prawne...*, s. 4; E. Kołodziejczyk, *Inspekcja pracy...*, s. 17.

17 Raport MBP, *L'Organisation...*, s. 10 i 11.

Państwo wraz z przysługującymi mu prerogatywami władzy dawało dużo większe gwarancje zapewnienia praworządności w stosunkach pracy niż jakiekolwiek struktury społeczne. Chodziło o to, aby stanowione „normy były poparte przez władzę wykonawczą państwa, aby jego organy zmuszały do stosowania wydanych ustaw i przepisów”<sup>18</sup>. Nadzór państwowy posiadał szczególnie mocne uzasadnienie w dziedzinie bezpieczeństwa pracy. W tej sferze nadzór państwa wynikał, jak powszechnie uważano, „z natury rzeczy, bezpieczeństwo pracy bowiem ma charakter sprawy publicznej” i dlatego musi być „oparte mniej lub więcej bezpośrednio na autorytecie i sile wykonawczej państwa”<sup>19</sup>. Uznano, że to właśnie organy państwowe, a nie samorządowe lub społeczne, jako organy czynnika nadrzędnego, stojące ponad grupami czy warstwami społecznymi, mają przede wszystkim czuwać nad przestrzeganiem praw socjalnych<sup>20</sup>. Dostrzeżono konieczność ingerencji państwa w stosunki zatrudnienia, państwa, które bezpośrednio wkracza w sferę działalności przemysłowej, zaś „na miejsce samorządnej działalności jednostek wstępuje zasada regulowania tej działalności przez pewne ciała, ponad jednostkami stojące”<sup>21</sup>. Zaakceptowano tym samym konieczność ingerencji państwa jako realizatora ustrojowego zobowiązania do ochrony osób pracujących<sup>22</sup>. Warto podkreślić, że również współcześnie ochrona pracy postrzegana jest jako ten dział prawa pracy, który posiada walor zagadnienia ustrojowego i z tego właśnie tytułu jest zastrzeżony do kompetencji państwa<sup>23</sup>. Do właściwości tego działu prawa pracy należy bowiem to, że obowiązki pracodawcy mają podwójnego adresata, tj. pracowników i państwo<sup>24</sup>. Obowiązki zatrudniających wobec państwa uzasadniają w związku z tym powoływanie organów nadzoru nad ochroną pracy<sup>25</sup>.

Reasumując, przesłanki powoływania organów nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy są ściśle związane z genezą prawa pracy jako odrębnej gałęzi prawa. Ingerencja państwa w zobowiązaniowy stosunek między fabrykantem i robotnikiem zapoczątkowała rozwój prawa pracy i wynikała z potrzeby ochrony robotnika jako słabszej strony tego stosunku<sup>26</sup>. Celem tej ingerencji było w pierwszej kolejności zapobieżenie, ze względu na przesłanki humanitarne oraz demograficzne, degradacji psychofizycznej pracujących, a nadto utrzymanie pokoju społecznego. Wypada jeszcze raz podkreślić, że ingerencja ta rozpoczę-

18 E. Lipiński, *Inspekcja...*, s. 31.

19 A. Mazurkiewicz, *Zagadnienie...*, s. 3.

20 M. Klott, *Inspekcja...*, s. 9 i 10.

21 M. Lewy, *Prawo przemysłowe i robotnicze*, Warszawa 1918, s. 84.

22 W. von Richthofen, *Inspekcja...*, s. 9.

23 J. Jończyk, *O modernizacji prawa pracy*, PiZS 9/2011, s. 5.

24 T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 128.

25 Por. W. Szubert, *Ochrona pracy*, [w:] *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 102.

26 M. Klott, *Inspekcja...*, s. 10.

ła się od rozwoju ochronnego ustawodawstwa fabrycznego, mającego zapewnić ochronę zdrowia i życia pracujących, nad którego przestrzeganiem ustanowiono państwowy nadzór sprawowany przez specjalnie powołane w tym celu organy państwowe<sup>27</sup>.

Jak się powszechnie przyjmuje, ustawodawstwo fabryczne, a wraz z nim przepisy w dziedzinie państwowego nadzoru nad tym ustawodawstwem, dało początek tzw. prawu ochrony pracy – drugiemu obok prawa stosunku pracy najważniejszemu działowi indywidualnego prawa pracy<sup>28</sup>, zaś powołanie organów nadzoru państwowego stało się początkiem zorganizowanej walki o poprawę warunków pracy<sup>29</sup>. Działalność takich organów uważana jest za podstawową gwarancję praworządności w tej dziedzinie i zrosła się tak dalece z ochroną pracy, że często traktowana jest jako jej część składowa. Wynika to ze szczególnego charakteru dóbr, będących przedmiotem ochrony tego działu prawa pracy, jakimi są zdrowie i życie pracowników. Dla zabezpieczenia tych szczególnie cennych dóbr niewystarczająca jest ochrona państwa zapewniana przez funkcjonowanie sądów pracy i realizowana na zasadzie indywidualnych skarg i roszczeń<sup>30</sup>. Można spotkać się nawet ze stanowiskiem, iż to „od zaprowadzenia inspekcji fabrycznej, tj. urzędu, którego zadaniem jest czuwać nad stosowaniem prawa, datuje się nowoczesne prawodawstwo ochronne”<sup>31</sup>. W tym kontekście występowanie organów nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy trzeba postrzegać jako wyraz ochronnej funkcji prawa pracy<sup>32</sup>. W niektórych środowiskach, zwłaszcza pracowniczych i związkowych, ochrona pracy, która wyraża się m.in. w zagwarantowaniu przyznanych pracownikom uprawnień, kojarzona jest wprost z bezpośrednią ingerencją państwa w stosunki pracy oraz z nadzorem sprawowanym w jego imieniu przez organy inspekcyjne<sup>33</sup>.

Cechą uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, które w przeszłości doprowadziły do narodzin koncepcji państwowej inspekcji pracy, jest ich dynamiczny charakter. Uwarunkowania te podlegają ewolucji wraz z następującymi po sobie kolejnymi etapami rozwoju cywilizacyjnego. Zasadniczego znaczenia nabiera w związku z tym pytanie o wpływ zmieniających się czynników społeczno-ekonomicznych, ale także politycznych, na funkcjonowanie inspekcji pracy. Biorąc pod uwagę pierwszoplanową rolę, jaką tego rodzaju przesłanki odegrały w ukształtowaniu się modelu państwowego nadzoru nad pracą, zasadne jest

27 T. Liszcz, *Prawo...*, s. 26 i 27.

28 *Ibidem*, s. 24.

29 W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 149.

30 W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 282; Z. Salwa, *Nowy ład pracy w Polsce a ochronna funkcja prawa pracy*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997, s. 79.

31 E. Lipiński, *Inspekcja...*, s. 10.

32 Tak np. Z. Salwa, *Prawo pracy w PRL...*, s. 32.

33 W. Szubert, *Ochrona...*, s. 13 i 14.

przyjęcie założenia, że posiadają one niezmiennie kluczowe znaczenie dla stosowanych w tej dziedzinie rozwiązań prawnych. Rozważania podjęte w pracy będą zmierzały do potwierdzenia trafności tego założenia.

Wyżej sformułowana teza determinuje jednocześnie cele, wybór metod badawczych oraz konstrukcję rozprawy. Do głównych celów należy ustalenie przyczyn stanowiących różnicowanych rozwiązań prawnych odnoszących się do inspekcji pracy ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaka wśród tych przyczyn przypada uwarunkowaniom społeczno-ekonomicznym i politycznym. Celem pracy jest też ocena zgodności polskich rozwiązań prawnych dotyczących inspekcji pracy z odpowiednimi standardami międzynarodowego i europejskiego prawa pracy. Szczególnie istotna jest w tym zakresie ocena z punktu widzenia ratyfikowanych przez Polskę konwencji MOP, które w tej dziedzinie posiadają zasadnicze znaczenie. W ramach przeprowadzanych analiz ważne miejsce zajmować będzie także próba zdiagnozowania skutków obowiązywania różnych rozwiązań modelowych rozpatrywanych przede wszystkim z punktu widzenia ich znaczenia dla optymalizacji polskiego ustawodawstwa dotyczącego inspekcji pracy.

Opracowanie posiada charakter teoretyczno-prawny i powstało dzięki zastosowaniu trzech metod badawczych: historycznej, formalno-dogmatycznej oraz komparatystycznej. Ich wykorzystanie wyraża się przede wszystkim w przyjętym schemacie prezentacji tytułowej problematyki. Punktem wyjścia są, co do zasady, regulacje prawa międzynarodowego. W ich świetle prezentowane są następnie uregulowania prawa obcego, obowiązujące głównie w państwach europejskich, a w dalszej kolejności także prawa polskiego. Regułą jest, że analiza norm prawa polskiego prowadzona jest w ujęciu ewolucyjnym. Na szczególne podkreślenie zasługuje metoda historyczna, której rolę z punktu widzenia przyjętej hipotezy badawczej można uznać za kluczową.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Rozdział I poświęcony jest źródłom prawa, które dotyczą inspekcji pracy. Omówione zostaną źródła z zakresu prawa międzynarodowego, prawa UE, wybranych ustawodawstw obcych oraz prawa polskiego. W ramach analizy historycznej uregulowań polskich uwzględniony będzie także okres PRL, mimo że na wiele lat inspekcja pracy utraciła wówczas status organu państwowego. Pominięcie tej epoki z zakresu rozważań skutkowałoby jednak ich istotnym zubożeniem, ułomna byłaby także całościowa ocena rozwiązań modelowych dotyczących tytułowej instytucji. W rozdziale II podjęte zostaną zagadnienia ustrojowe odnoszące się do inspekcji pracy. Celowe jest w szczególności określenie miejsca takiej inspekcji w systemie organizacyjnym aparatu państwowego, jak również zanalizowanie problemów związanych z jej organizacją. Osobne i ważne zarazem miejsce zajmują rozważania poświęcone statusowi inspektorów pracy. Rozdziały III i IV będą z kolei dotyczyły sfery kompetencyjnej inspekcji pracy. W rozdziale III przedmiotem analizy będą zadania takiej inspekcji. Konieczne staje się zdefiniowanie pojęcia zadań inspekcji, jak również przeprowadzenie klasyfikacji tychże zadań. W dalszej kolejności celowe

jest ustalenie podstawowych form realizacji zadań inspekcji oraz przedmiotowego i podmiotowego ich zakresu. Niezbędnym uzupełnieniem rozważań poświęconych kompetencjom inspekcji pracy jest określenie przysługujących jej środków działania. Temu zagadnieniu poświęcony jest rozdział IV. Wyjaśnienia wymaga pojęcie środków działania, uzasadniona jest również klasyfikacja takich środków, a następnie ich bliższa charakterystyka.

W opracowaniu uwzględniony został stan prawny na dzień 01.09.2017 r.



## Rozdział I

# Inspekcja pracy jako przedmiot regulacji prawnych

## 1. Inspekcja pracy w prawie międzynarodowym

### 1.1. Inspekcja pracy w aktach MOP

#### 1.1.1. Geneza norm MOP w dziedzinie inspekcji pracy

Problematyka inspekcji pracy związana jest z działalnością MOP od samego początku istnienia tej organizacji. Już w akcie powołującym MOP do życia, jakim był Traktat Wersalski z 1919 r., w art. 427 pkt 9 w części XIII, wśród 10 zasad, które uznano za szczególnie ważne, znalazło się zobowiązanie krajów członkowskich do zorganizowania służb inspekcyjnych<sup>1</sup>. Zadaniem tych służb miało być zapewnienie stosowania przepisów dotyczących ochrony pracowników. Priorytetowe znaczenie, jakie MOP wiązała z działalnością inspekcji pracy, wynika z pierwszoplanowej roli, jaką inspekcja pełni jako organ kontroli przestrzegania prawa pracy, zwłaszcza w zakresie ochrony zdrowia i życia pracowników. Zdawano sobie sprawę, że właśnie jako organ kontroli inspekcja jest gwarantem skuteczności stosowania ochronnych przepisów prawa pracy zarówno na gruncie ustawodawstw krajowych, jak i międzynarodowego prawodawstwa pracy<sup>2</sup>. Nie ulegało też wątpliwości, że działalność normotwórcza MOP, wyrażająca się w szczególności uchwalanymi konwencjami, będzie skuteczna na tyle, na ile efektywnie funkcjonować będą systemy inspekcji pracy powoływane do kontroli przestrzegania przyjmowanych przez MOP standardów<sup>3</sup>.

1 T. Wyka, *Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia pracowników w działalności normotwórczej MOP*, PiZS 12/2001, s. 3 i 4.

2 Działalność inspekcji pracy uważano na forum MOP za podstawę, a jednocześnie gwarancję postępu w dziedzinie poprawy losu pracujących; B. Paździor, *Rozwój międzynarodowych norm prawa pracy*, Acta Universitatis Wratislaviensis 144/1972, Przegląd Prawa i Administracji, t. I, s. 76 i 77.

3 MBP, *Détermination de principes généraux pour l'inspection du travail*, Genève 1923, s. 2; raport MBP, *L'Organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et*

W podejściu MOP do problematyki inspekcji pracy od początku obecne było założenie o celowości wielu różnych modeli inspekcji pracy. Przekonanie to wynikało przede wszystkim z faktu, że normy MOP w tej dziedzinie ustanawiane były w czasie, kiedy w większości krajów już obowiązywały przepisy regulujące funkcjonowanie inspekcji pracy. Systemy inspekcji pracy ustanowione w poszczególnych krajach mniej lub bardziej różniły się między sobą co do określonych elementów modelowych. Było oczywiste, że różnice te miały charakter poniekąd obiektywny i wynikały ze szczególnych uwarunkowań natury gospodarczo-społecznych, a nawet politycznych, właściwych dla danego kraju<sup>4</sup>. Zdawano sobie sprawę z tego, że określony model inspekcji pracy dobrze sprawdzający się w jednym kraju, w innym nie mógłby przynosić równie dobrych efektów. Z tych przyczyn działalność normotwórcza MOP w przedmiocie inspekcji pracy od początku ukierunkowana była na wypromowanie pewnych ogólnych, wspólnych zasad funkcjonowania inspekcji pracy w trosce o skuteczność przestrzegania norm prawa pracy. Wypracowanie jedynie ogólnych zasad dotyczących inspekcji pracy miało ponadto na celu zapewnienie tym normom elastyczności pozwalającej na zachowanie ich aktualności w zmieniających się historycznie uwarunkowaniach. Wypada zatem podkreślić, że działaniom normotwórczym MOP w tym obszarze nie towarzyszył zamiar narzucania krajom członkowskim szczegółowych rozwiązań modelowych<sup>5</sup>.

Przyczyn aktywności normotwórczej MOP w dziedzinie inspekcji pracy należy upatrywać także w nowej sytuacji geopolitycznej, jaka wytworzyła się po I wojnie światowej. Obok krajów, w których systemy inspekcji pracy już w tym czasie funkcjonowały, powstało szereg nowych państw, dopiero stojących przed zadaniem zorganizowania swoich służb inspekcyjnych. W ocenie MOP, wyrażanej w tym okresie, dla nowych członków społeczności międzynarodowej pomocnym instrumentem prawnym w wypełnieniu tego zadania powinny stać się wypracowane przez MOP wspólne standardy w tej dziedzinie, czerpiące z doświadczeń krajów, w których takie systemy już obowiązywały<sup>6</sup>.

Podjęcie przez MOP normotwórczej działalności w przedmiocie inspekcji pracy w okresie Dwudziestolecia międzywojennego było zatem uzasadnione co naj-

---

*commerciaux*, Genève 1939, s. 17 i 18; MBP, *L'Organisation de l'inspection du travail dans les entreprises industrielles et commerciales*, Genève 1946, s. 9. Por. też M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, Warszawa 1937, s. 16; T. Kapp, P. Ramackers, J.-P. Terrier, *Le système d'inspection du travail en France*, Paris 2009, s. 44 i 45.

4 K. Rusinek, *Z dziejów walk o ochronę pracy*, Warszawa 1957, s. 177.

5 MBP, *Détermination...*, s. 5–7; raport Komisji Ekspertów do Spraw Stosowania Konwencji i Załączników MOP, *Inspection du travail*, Genève 2006, s. 4, [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (dostęp 20.04.2017), dalej: raport Komisji.

6 MBP, *Détermination...*, s. 2–6. Na temat społeczno-politycznej genezy MOP por. szerzej P. Czachorowski, *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Geneza – struktura – funkcjonowanie*, Gdańsk 2002, s. 98–109.

mniej z kilku powodów. Przede wszystkim występowała konieczność zapewnienia skuteczności powoływanym do życia normom międzynarodowego prawa pracy w drodze kontroli ich przestrzegania przez inspekcje pracy, działające według normatywnie wyodrębnionych ogólnych i wspólnych zasad. W miarę, jak przybawało konwencji MOP oraz ich ratyfikacji przez kraje członkowskie, celowość regulacji w przedmiocie inspekcji pracy stawiała się coraz bardziej oczywista i pilna. Co więcej, dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania przyjętych już konwencji pokazywały, że procesy te przebiegały niejednolicie w wielu krajach ratyfikujących te same konwencje, co skutkowało daleko idącymi różnicami poziomu i jakości przestrzegania tych samych norm międzynarodowego prawa pracy w poszczególnych krajach. Przyjęcie wspólnych zasad w przedmiocie inspekcji pracy miało więc także na celu ujednolicenie i skoordynowanie procesów stosowania konwencji MOP.

Mimo oczywistych powodów uzasadniających przyjęcie konwencji w sprawie inspekcji pracy, w okresie Dwudziestolecia międzywojennego MOP nie udało się wypracować projektu takiej konwencji. Jednak MOP uchwaliła kilka zaleceń odnoszących się do inspekcji pracy<sup>7</sup>. Zaliczyć do nich w szczególności należy przyjęte już na pierwszej sesji MOP zalecenie nr 5 z 1919 r. dotyczące nadzoru nad zdrowotnymi warunkami pracy, zachęcające do utworzenia służby publicznej specjalnie powołanej do ochrony zdrowia robotników, zalecenie nr 28 z 1926 r. dotyczące ogólnych zasad inspekcji warunków pracy marynarzy, zalecenie nr 54 z 1937 r. dotyczące inspekcji pracy w budownictwie oraz zalecenie nr 59 z 1939 r. dotyczące inspekcji pracy pracowników tubylczych<sup>8</sup>. Spośród uchwalonych w Dwudziestolecu międzywojennym zaleceń MOP najszerszy zakres stosowania i największe znaczenie miało jednak zalecenie nr 20 z 1923 r. dotyczące inspekcji pracy. Wpłynęło ono na obowiązujące w tym czasie regulacje dotyczące inspekcji pracy w wielu krajach<sup>9</sup>. Na podkreślenie zasługuje szczególna rola, jaka na gruncie tego zalecenia przypada inspekcji pracy w dziedzinie ochrony zdrowia i życia pracowników (pkt B w części II zalecenia). Świadczy to o przyjmowanym już u początków działalności normatywnej MOP w dziedzinie inspekcji pracy założeniu o ścisłym związku, w jakim problematyka ta pozostaje z ochroną zdrowia i życia pracowników. Szereg postanowień tego zalecenia zostało później uwzględnionych w konwencjach MOP dotyczących inspekcji pracy, ale również w innych konwencjach w zakresie, w jakim dotyczyły one kontroli przestrzegania stanowiących w nich norm.

7 Zalecenia MOP, inaczej niż konwencje, które po ratyfikacji stają się źródłem zobowiązań międzynarodowych dla danego państwa, nie są przedmiotem ratyfikacji i wytyczają jedynie kierunek pożądanego rozwoju krajowego prawa pracy i polityki społecznej; por. M. Seweryński, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, Warszawa 1983, s. 14.

8 Zalecenia nr 5 i 59 zostały wycofane w 2002 r., a zalecenie nr 54 w 2004 r. Teksty zaleceń MOP dostępne są na stronie: [www.mop.pl](http://www.mop.pl).

9 MBP, *L'Organisation...*, s. 10.

Jest charakterystyczne, że konwencje przyjęte w pierwszych latach działalności MOP stanowiły z reguły tylko ogólnie o obowiązku podjęcia przez kraje członkowskie koniecznych i właściwych środków w celu zapewnienia stosowania postanowień konwencji. Konwencje uchwalane nieco później, zwłaszcza po 1930 r., zawierają już postanowienia bardziej precyzyjne pod tym względem, nierzadko wprost uznające właściwość inspekcji pracy jako organu sprawującego kontrolę przestrzegania stanowionych w tych konwencjach norm prawa pracy<sup>10</sup>.

Lata trzydzieste XX w. to okres dojrzewania idei przyjęcia przez MOP konwencji w sprawie inspekcji pracy. Z biegiem czasu przybierało powszechnie akceptowanych i stosowanych w wielu krajach zasad funkcjonowania inspekcji, co skłaniało do tego, aby uczynić z nich przedmiot regulacji w konwencji o inspekcji pracy<sup>11</sup>. Wypada podkreślić w tym miejscu rolę, jaką w procesie dochodzenia do decyzji o uchwaleniu przez MOP pierwszej konwencji w sprawie inspekcji pracy odegrali przedstawiciele naszego kraju. Mianowicie, w 1936 r. na 20. sesji Międzynarodowa Konferencja Pracy przyjęła rezolucję autorstwa M. Jurkiewicza – przedstawiciela rządowego Polski, wzywającą do podjęcia kroków proceduralnych w celu uchwalenia konwencji w sprawie inspekcji pracy<sup>12</sup>. Inicjatywa zmierzająca do przygotowania projektu konwencji dotyczącej inspekcji pracy znalazła formalny wyraz w decyzji o wpisaniu tej sprawy do porządku dziennego sesji Konferencji Ogólnej MOP zaplanowanej na 1940 r., która jednak nie odbyła się ze względu na wybuch II wojny światowej<sup>13</sup>. Mimo to sprawa przyjęcia konwencji o inspekcji pracy była praktycznie przesądzona, a prace nad jej projektem zostały rozpoczęte.

Przełomowe znaczenie w kwestii regulacji problematyki inspekcji pracy miała 30. sesja Konferencji Ogólnej MOP z 1947 r., na której został przyjęty akt o podstawowym do dziś znaczeniu, tj. konwencja nr 81 dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu<sup>14</sup> wraz z uzupełniającym ją zaleceniem nr 81 o inspekcji pracy. Na tej samej sesji przyjęto zalecenie nr 82 dotyczące inspekcji pracy w górnictwie i transporcie oraz konwencję nr 85 dotyczącą inspekcji pracy na terytoriach zależnych. W dniu 25.06.1969 r. została przyjęta konwencja nr 129 dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie<sup>15</sup> wraz z towarzyszącym jej zaleceniem nr 133. Konwencja ta

10 Tak np. konwencja MOP nr 33 z 1932 r. dotycząca wieku dopuszczenia dzieci do pracy w zawodach nieprzemysłowych (art. 7), konwencja nr 62 z 1937 r. w sprawie przepisów o bezpieczeństwie w przemyśle budowlanym (art. 4).

11 Raport MBP, *L'Organisation...*, s. 279, 367.

12 *Ibidem*, s. 23. O wpływie przedstawicieli naszego kraju na kształtowanie się standardów międzynarodowych w dziedzinie inspekcji pracy pisał też M. Klott, *Inspekcja...*, s. 17.

13 Raport Komisji, *Inspection...*, s. 2; T. Kozłowski, *Inspekcja Pracy w regulacjach Międzynarodowej Organizacji Pracy w latach 1919–1997*, Acta Universitatis Wratislaviensis 3015/2007, Prawo CCCIII, s. 320.

14 Dz.U. z 1997 r., nr 72, poz. 450.

15 Dz.U. z 1997 r., nr 72, poz. 452.