

Warszawa, dnia 23 czerwca 2020 r.

BAS-WAP-547/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-71/20 w sprawie zmian w ustawie
o społecznej inspekcji pracy

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 145-IX-71/20 została wniesiona przez Sebastiana Adamowicza (wnoszący petycję złożył oświadczenie o wyrażeniu zgody na publikację petycji z podaniem jego imienia i nazwiska). Przedmiotem petycji jest żądanie zmian w ustawie z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 567 ze zm.), dalej: „ustawa o społecznej inspekcji pracy”.

Wnoszący petycję żąda zastąpienia w art. 22 ust. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy wyrazów „zakładu pracy” wyrazem „pracodawcy” oraz nadanie art. 22 ust. 3 brzmienia „Orzekanie następuje na podstawie wniosku pochodzącego od inspektora pracy w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa

ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Autor petycji podnosi, że w ustawie o społecznej inspekcji pracy konieczne jest zastąpienie w art. 22 ust. 1 wyrazów „zakładu pracy” wyrazem „pracodawcy” – ponieważ stroną stosunku pracy od 1996 r. jest pracodawca, nie zakład pracy, a także przez nadanie ust. 3 tego artykułu brzmienia „3. Orzekanie następuje na podstawie wniosku pochodzącego od inspektora pracy w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia” – ponieważ w tym przypadku art. 22 ust. 3 odwołuje się do uchylonego w 1971 r. Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy *pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników*. Pojęcie „zakładu pracy” używane jest w Kodeksie pracy i innych przepisach prawa pracy jako określenie jednostki techniczno-organizacyjnej będącej miejscem wykonywania pracy, którą stanowi zespół składników majątkowych i niemajątkowych, a także osobowych i organizacyjnych służących do realizacji celów pracodawcy.

W literaturze wskazuje się, że chociaż w art. 22 ust. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest mowa o podmiocie działającym „w imieniu zakładu pracy”, to jednak w istocie chodzi tu o działającego w imieniu pracodawcy. Odwołanie się do instytucji zakładu pracy jest nieaktualne od czasu nowelizacji Kodeksu pracy ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.), kiedy to pojęcie zakładu pracy zastąpiono

pojęciem pracodawcy - zgodnie bowiem z art. 2 wskazanej wcześniej ustawy z 2.2.1996 r., ilekroć w przepisach prawa pracy jest mowa o prawach i obowiązkach zakładu pracy lub kierownika zakładu pracy, przepisy te stosuje się odpowiednio do pracodawców w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy¹.

Proponowana w petycji zmiana może przyczynić się do zwiększenia czytelności prawa, jednakże nie jest konieczna ze względu na treść art. 2 wspomnianej ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw.

Odnosnie do drugiej zmiany proponowanej w petycji, sformułowanie w art. 22 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy brzmi: *Orzekanie następuje na podstawie wniosku pochodzącego od inspektora pracy w trybie określonym w dziale VII Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*. Wnoszący petycję proponuje następującą zmianę: *Orzekanie następuje na podstawie wniosku pochodzącego od inspektora pracy w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*.

Można podnieść, iż faktem jest, że obowiązujący Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia został uchwalony w dniu 24 sierpnia 2001 r. i wszedł w życie 17 października 2001 r. Natomiast w okresie wejścia w życie ustawy o społecznej inspekcji pracy obowiązywał Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.). Omawiany przepis ustawy o społecznej inspekcji pracy (art. 22 ust. 3) został zmieniony ustawą z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 717 ze zm.) na obecne brzmienie, a więc przed wejściem w życie Kodeksu z 2001 r.

Wnoszący petycję słusznie podnosi, że wskazana jest zmiana art. 22 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy, gdyż doszło do zmiany ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Należy wskazać, że omawiany przepis nie wskazuje, z jakiej daty jest ten Kodeks, używając tylko nazwy, która jest tożsama dla obu Kodeksów. Brzmienie przepisu: (...) *w trybie określonym w dziale VII Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* nie wskazuje, czy chodzi o Kodeks z 1971 r., czy z 2001 r. Natomiast zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r.

¹ S. Kowalski, *Ustawa o społecznej inspekcji pracy. Komentarz*, 2019, Legalis.

Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149 ze zm., dalej: Przepisy wprowadzające), w razie wątpliwości, czy stosować prawo dotychczasowe czy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, stosuje się przepisy kodeksu. W tym zakresie nie ma więc niejasności.

Należy natomiast porównać treść Działu VII obu Kodeksów, bowiem do tego Działu odwołują się przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy.

Odesłanie do Działu VII zostało wprowadzone ustawą z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń, ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy - Kodeks pracy i niektórych innych ustaw. Dział VII dotyczył *postępowania w sprawach o wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej*. Obecnie zaś Dział VII dotyczy *Czynności wyjaśniających*. Należy jednak wskazać, że Dział VII nieobowiązującego już Kodeksu dotyczył także czynności wyjaśniających, tak więc odesłanie do Działu VII zachowało w pewnym stopniu swoją aktualność.

W związku z treścią art. 13 przepisów wprowadzających, iż należy stosować aktualnie obowiązujący Kodeks i jego Dział VII dotyczący czynności wyjaśniających nie ma wątpliwości, Kodeks z którego roku należy stosować. Nie jest to zatem kwestia zmiany w przepisie art. 22 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy nazwy powołanej ustawy w postaci *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, a ewentualnie nieprawidłowego odwołania do „Działu VII k.p.w.” ze względu na częściową zmianę treści tego Działu.

W literaturze zauważa się, że sformułowanie „orzekanie następuje na podstawie wniosku pochodzącego od inspektora pracy w trybie określonym w dziale VII Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia” *należy ocenić krytycznie, gdyż brzmienie przepisu sugeruje, jakoby tylko na podstawie przepisów art. 54–56 k.p.w. możliwe było rozstrzygnięcie spraw o wykroczenia przeciwko przepisom SpołInspPracyU [ustawy o społecznej inspekcji pracy – przyp. Autora opinii]. Tymczasem wymienione przepisy nie dotyczą jakiegokolwiek trybu postępowania, lecz regulują czynności wyjaśniające, a więc grupę działań podejmowanych dla zbadania, czy zachodzą podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie².*

² S. Kowalski, *op. cit.* i powołana tam literatura.

V. Wnioski końcowe

Wprowadzenie zmian zaproponowanych w petycji przyczyniłoby się do zwiększania systemowej spójności prawa w warstwie literalnej. Proponowane zmiany mają charakter porządkujący.

Należy jednak wskazać, że potrzeba uporządkowania tekstu prawnego, wskazana jako jedyny powód podjęcia inicjatywy ustawodawczej, niepoparta żadnym innym argumentem, budzi wątpliwości jako wyłączna podstawa do inicjowania i dokonywania zmian ustawowych. Wnioskowana zmiana może być ewentualnie dokonana przy okazji innej nowelizacji ustawy.

Autor:

Joanna M. Karolczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: petycja, społeczna inspekcja pracy, postępowanie w sprawach o wykroczenia.