

MICHAŁ SOBOL*

Problematyka *imperium* Państwowej Inspekcji Pracy na przykładzie wystąpienia inspektora pracy

Wprowadzenie

Nawiązując do definicji P. Przybysza, władztwo administracyjne (tytułowe *imperium*) Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) oznacza zdolność do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego poprzez stosowanie określonych w prawie środków oraz do stosowania przymusu dla ich zrealizowania¹ w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy. Jest to zatem zagadnienie bezpośrednio skorelowane z tym, czy określone podmioty podporządkowują się reżimowi prawnemu. O tym jednak, jak faktycznie podmioty reagują na środki oddziaływania, decyduje nie tylko sam fakt ich zastosowania, lecz także to, jak zostały skonstruowane. Biorąc pod uwagę obowiązywanie prawa jako jedno z zainteresowań nauk prawnych, celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki praktycznej związanej z charakterem prawnym najpopularniejszego środka prawnego PIP, jakim jest wystąpienie inspektora pracy.

Analiza tego środka prawnego w pierwszej kolejności wymaga przywołania art. 1 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy², zgodnie z którym „Państwowa Inspekcja Pracy jest organem

* Michał Sobol, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: sobolmichal97@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9842-1580ht>.

¹ P. Przybysz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, wyd. 13, Warszawa 2017, s. 113.

² Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1251, dalej „uPIP” lub „ustawa o PIP”.

powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie”. Jest to administracja władcza i wkraczająca, wyposażona w narzędzia mające zagwarantować jej wypełnianie tychże zadań. Wydawać by się mogło, że charakter ten musi być zatem konsekwentnie odzwierciedlony we wszystkich środkach prawnych pozostających w dyspozycji inspekcji, także w samym wystąpieniu. Kontrole PIP mają przecież służyć poprawnemu wykonywaniu prawa w imię zasady ochrony pracy, o której mowa w art. 24 Konstytucji RP³.

Zasada ta konstytuuje bowiem nie tylko jeden z celów polityki państwa, ale także obowiązek nałożony na organy, którego wykonywanie polega m.in. na tworzeniu pewnych gwarancji prawnych chroniących świadczących pracę jako osób, które podejmują pewien wysiłek dla osiągnięcia konkretnego celu⁴. W art. 1 uPIP ustawodawca zaznacza, że państwo poprzez organ będzie dokonywać aktów władzy w sferze zatrudnienia, które poza swoim zobowiązaniowym obliczem, jest przedmiotem różnego rodzaju gwarantowanych standardów, które wymagają ochrony ze strony władz. W przyjętym systemie mamy bowiem takie konstrukcje prawne jak minimalna wysokość wynagrodzenia za pracę określana w ustawie, której samodzielnej realizacji nie sposób sobie wyobrazić w leseferystycznej gospodarce wolnorynkowej, cechującej się znacznymi nierównościami ekonomicznymi. Ingerencja polegająca na nadzorze i kontroli pracodawcy, wkraczanie w sferę poddaną jego kierownictwu, oznacza nie tylko troskę o przestrzeganie kontraktu, ale także o wykonywanie obowiązków państwa względem obywateli⁵.

W tym miejscu warto przytoczyć tezę A. Sobczyka, w myśl której „prawa i wolności socjalne i ekonomiczne jednostek realizowane są przez struktury publiczne. Struktury te realizują prawa człowieka przez transfery, czynności organizacyjne oraz akty władcze o charakterze administracyjnym”⁶. Co prawda, autor postawił tę tezę, biorąc pod uwagę

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ P. Tuleja, *Art. 24 Zasada ochrony pracy*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX/el. 2021.

⁵ A. Sobczyk, *Prawo pracy prawem wspólnoty* (rozmowa przeprowadzona przez A. Pałęcką), „Nowy Obywatel” 2019, nr 29.

⁶ A. Sobczyk, *Wstęp*, w: idem, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.

konkretnie zakłady pracy, niemniej jest ona wciąż spójna w odniesieniu do działania PIP. Tworząc zakład pracy, tworzy się zarazem byt prawny o upublicznionej przestrzeni, a pracodawca jest *de facto* pośrednikiem w realizowaniu poszczególnych praw, które ustanowiono dla obywateli, na rzecz dobra wspólnego. W istocie można tu zatem mówić o „administratyzowaniu”, „upublicznianiu” stosunków wspólnoty zakładowej, czy szerzej – środowisk pracy, nie tylko dlatego, że wprost mówi o tym pracodawca, lecz że taka jest atmosfera tych relacji. Działalność PIP w tym zakresie można opisać w taki sposób, w jaki doktryna podsumowała sedno funkcjonowania administracji publicznej: związana jest ona z realizowaniem utwierdzonych w prawie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, dobra wspólnego i służących im zadań publicznych⁷. Zadaniem publicznym PIP jest niewątpliwie ochrona pracy.

W kontekście pracy i zadań publicznych wypowiedziała się w sposób interesujący dla niniejszego artykułu A. Musiała w opracowaniu *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*⁸. Zdaniem autorki „[p]racodawca wykonuje szereg obowiązków związanych z zatrudnieniem – obowiązków prawem przewidzianych. One wynikają z przyjętego ładu społeczno-gospodarczego. I one na nim – na pracodawcy – niejako «od początku» spoczywają; nie na państwie, państwo nigdy ich nie realizowało. Dlaczego? Bo one są z pracą związane, z ciałem człowieka pracy, to ciało człowieka w pracy, te obowiązki uzasadnia i one w pracy, w relacji z pracodawcą się dopiero «ujawniają». Prawa człowieka stanowią filozoficzne uzasadnienie dla tych obowiązków. Państwo ma zadbać o taki ład, żeby pracodawca mógł je zrealizować, i państwa obowiązkiem jest **skontrolowanie ich wykonania**. To jest jego zadanie publiczne. A więc zadaniem publicznym jest kontrola warunków pracy. I państwo ma dla sprostania temu zadaniu całą administrację publiczną. [...] **Państwo sprawuje nadzór nad warunkami pracy. I to na pewno będzie jego zadanie publiczne** – zadanie mające prawne umocowanie w Konstytucji”⁹.

O aktywności państwa w zakresie kontroli i nadzoru nad pracą w odniesieniu do wykładni przepisów konstytucyjnych istotnie wypowiedziała się również T. Liszcz w rozdziale *Konstytucyjne podstawy ochrony*

⁷ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań 2020, s. 41–43, i zawarta literatura tam.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem, s. 92.

pracy monografii *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*¹⁰. Zdaniem autorki „[o]chrona pracy polega na ingerencji państwa, za pomocą środków prawnych i ekonomicznych, w celu zapobieżenia krzywdzeniu osoby wykonującej pracę («pracownika») przez silniejszy od niego podmiot, na rzecz którego wykonuje on pracę («pracodawcę»). Obowiązek ochrony pracy państwo realizuje przede wszystkim przez ustanowienie właściwego ustawodawstwa, chroniącego «pracownika» jako słabszą stronę stosunku społecznego, w ramach którego wykonywana jest praca. [...] [Art. 24] [z]obowiązuje władze państwowe, przede wszystkim ustawodawcę, ale i władzę wykonawczą, nie tylko do ustanowienia prawa chroniącego człowieka pracującego, **lecz także do utworzenia i utrzymywania instytucjonalnego nadzoru nad przestrzeganiem tego prawa**, w szczególności nad warunkami pracy, stanowiąc w istocie pośrednie konstytucyjne umocowanie dla PIP”¹¹.

1. Wystąpienie inspektora pracy

Jako jeden z dostępnych środków służących PIP do sprawowania władztwa związanego z przestrzeganiem przepisów prawa pracy, wystąpienie inspektora pracy wymaga omówienia ogólnego i jego poszczególnych cech, które istotne są pod względem problemów, jakie istnieją dla gwarantowania standardów pracowniczych opisanych w prawie.

Ustawa o PIP określa dwie okoliczności skierowania wystąpienia w wyniku ustaleń w toku kontroli. Po pierwsze, na podstawie art. 11 pkt 8: „W razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione odpowiednio do: skierowania wystąpienia lub wydania polecenia, w razie stwierdzenia innych naruszeń niż wymienione w pkt 1–7, w sprawie ich usunięcia, a także wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób winnych”. Na naruszenia z art. 11 pkt 1–7 składają się: uchybienia w realizacji przepisów BHP, sytuacje zagrożenia życia lub zdrowia, niedochowanie przez pracodawcę obowiązków dotyczących zbierania poszczególnych informacji i zdarzenia polegające na opóźnieniach z wypłatą wynagrodzenia. Po drugie, jak wskazuje art. 11b: „Właściwe organy Państwowej Inspekcji

¹⁰ T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, w: *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, pod red. M. Mielczarka, T. Wyki, Warszawa 2017, LEX/el.

¹¹ Ibidem.

Pracy są uprawnione do skierowania wystąpienia lub wydania polecenia w sprawie wypłacenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹². Artykuł 11b uPIP w zw. z art. 8a Ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹² pozwala inspektorowi pracy na kierowanie wystąpienia również w stosunku do zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia i umowy o świadczenie usług. Wystąpienie wydawane jest poprzez proste wyartykułowanie wymaganego przez ustawodawcę wzorca postępowania. Artykuł 36 ust. 1 uPIP wskazuje, że „[w]ystąpienia, o których mowa w art. 11 pkt 8 i art. 11b, powinny zawierać wnioski pokontrolne i ich podstawę prawną”.

1.1. Wystąpienie inspektora pracy w świetle postępowania administracyjnego

Postępowanie, którego wynikiem jest wystąpienie inspektora pracy, prowadzi organ władzy publicznej. Zgodnie z art. 12 uPIP w sprawach nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie, albo w przepisach szczególnych stosuje się przepisy Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Mimo podobieństwa postępowania PIP do postępowania administracyjnego *sensu stricto* ustawodawca zdecydował, że tylko w części przypadków właściwy inspektor pracy wydaje decyzje, a w części kieruje wystąpienia. Prawodawca dążył zatem do różnicowania tych aktów. Takie rozwiązanie może wywoływać krytyczną refleksję, ponieważ regulowaniu indywidualnych praw i obowiązków przez organy w sposób władczy ma służyć właśnie decyzja, z którą wiąże się odpowiednia procedura kształtująca przesłanki normatywne dla skonkretyzowania prawa jednostki i rozstrzygnięcia danej sprawy. W tym kontekście również zastosowanie generalnego przepisu odsyłającego może budzić kontrowersje, podobnie jak w prawie pracy z art. 300 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁴. Z jednej strony ustawodawca mógł zrezygnować z przepisywania treści przepisów, które bezdyskusyjnie muszą mieć zastosowanie, ale też celowo ich nie zamieszczając, sprawił, że dana współzależność nie była stosowana. Wystąpienie

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2207.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1320.

nie ma charakteru władczego, ale nadal jest przejawem wskazywania kierunków zachowania podmiotu kontrolowanego i określania jego sytuacji prawnej przez władzę. Z drugiej strony reżimowi odpowiednich procedur prawnych poddane jest nie tylko wydawanie decyzji. Takie „wskazywanie kierunków zachowania” doczekało się wnikliwej analizy i uregulowania w kontekście osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów. Materia, której przedmiotem może być wystąpienie inspektora pracy, wydaje się dobrym obszarem rozważań nad wydawaniem decyzji administracyjnej wszędzie tam, gdzie organy działają władczo w stosunku do podmiotów praw i wskazują im wzorce zachowania.

1.2. Wystąpienie inspektora pracy w świetle prawa międzynarodowego

Interesujące wnioski nad miejscem w systemie kontroli pracy wystąpienia inspektora pracy pojawiły się w piśmiennictwie wokół rozważań nad relacjami tego środka z postanowieniami konwencji nr 81 Międzynarodowej Inspekcji Pracy (MOP) z 11 lipca 1947 r.¹⁵ Artykuł 13 ust. 1 konwencji mówi bowiem, że „[i]nspektorzy pracy będą uprawnieni do podejmowania kroków w celu usunięcia stwierdzonych wad jakichkolwiek urządzeń lub uchybień w metodach pracy, które mogą ze słusznych przyczyn uważać za stanowiące zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa pracowników”. Z kolei w art. 17 konwencji mowa jest o tym, że „1. Osoby naruszające lub zaniedbujące przestrzegania przepisów prawnych, których stosowanie kontrolują inspektorzy pracy, będą podlegać natychmiastowym procedurom prawnym bez uprzedniego ostrzeżenia. Jednakże ustawodawstwo krajowe może przewidzieć wyjątki w przypadkach, gdy należy udzielić uprzedniego ostrzeżenia w celu poprawienia sytuacji lub zastosowania środków zapobiegawczych. 2. Inspektorzy pracy będą mieli swobodę decydowania, czy należy udzielić ostrzeżenia lub porady zamiast rozpoczęcia lub zalecenia rozpoczęcia odpowiednich procedur”.

Jak trafnie zauważa D. Makowski, dzieląc środki oddziaływania wobec dopuszczających się naruszeń w zatrudnieniu na środki bez uprzedniego ostrzeżenia i polegające na uprzednim ostrzeżeniu:

¹⁵ Dz.U. 1997, poz. 450. Zob. D. Makowski, *Zakres zastosowania wystąpienia inspektora pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 9, s. 459–461.

„[d]o tej drugiej grupy środków pokontrolnych należy zaliczyć wystąpienie inspektora pracy kierowane na podstawie art. 11 pkt 8 Ustawy o PIP”¹⁶. Docelowo środki prawne tej pierwszej grupy mają pełnić główną rolę w przeciwdziałaniu naruszania prawa pracy, pozostawiając jednak inspektorowi pracy wybór zastosowania konkretnego środka¹⁷. Nie bez przyczyny w art. 17 ust. 1 zd. 2 konwencji zawarto wyrażenie „wyjątki” (analogicznie do anglojęzycznej wersji konwencji, w której pojawia się termin „exceptions”). Decyzja, jako działanie władcze, uwydatnia funkcję PIP, jaką jest nadzór¹⁸, i stanowi właściwy środek procedowania, który ma zostać wszczęty w myśl art. 17 ust. 1 konwencji. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że środki z art. 17 konwencji mogą być stosowane tylko wobec innego zakresu przedmiotowego dotyczącego zarządzeń z art. 13 konwencji, których odpowiednikami są decyzje z art. 11 pkt 1–7 uPIP (znajdujące zastosowanie w sprawach BHP)¹⁹. Problemem jest jednak to, że podstawy materialno-prawne dla wydania nakazów i zakazów z art. 11 pkt 1–7 uPIP są zasadniczo takie same jak dla wydania mandatu za wykroczenia, a zatem środka prawnego zaliczanego do grupy przewidzianej w art. 17 konwencji „bez uprzedniego ostrzeżenia”, *ergo* inspektor pracy będzie miał swobodę w stosowaniu wystąpień w zakresie spraw, które można by rozstrzygnąć decyzją²⁰.

W 2015 r. na Portalu Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej pojawiła się informacja, że wystąpienie jest jednym z najczęściej stosowanych przez inspektorów pracy środkiem prawnym²¹. Dane publikowane w sprawozdaniach PIP pozwalają potwierdzić taką tezę²² i co więcej, stan ten znajduje odzwierciedlenie w statystykach

¹⁶ Ibidem, s. 460.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ J. Jagielski, *Art. 33*, w: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). Komentarz*, pod red. M. Gersdorf, K. Rączki, Warszawa 2008. W piśmiennictwie można się jednak spotkać z poglądem o uznaniu niewiążącego charakteru wystąpienia inspektora pracy, zob. D. Makowski, *W sprawie niewiążącego charakteru wystąpienia inspektora pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 11 s. 578–583.

¹⁹ D. Makowski, *Zakres zastosowania...*, s. 462.

²⁰ Ibidem, s. 463. Zdaniem D. Makowskiego możemy tu wręcz mówić o tym, że ograniczenie wystąpienia inspektora pracy jest w istocie ograniczeniem pozornym.

²¹ *Wystąpienie inspektora pracy PIP. „Wnioski profilaktyczne” w teorii i... w praktyce*, Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej (blog), 10 VIII 2015 r., <http://www.siprp.pl/wystapienie-inspektora-pracy-pip-wnioski-profilaktyczne-w-teorii-i-w-praktyce/> (dostęp: 21 I 2021).

²² *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2015 r.*, Warszawa 2016.

na kolejne lata²³. W 2019 r. wystąpienie inspektora pracy **stało się już najbardziej popularnym środkiem oddziaływania na pracodawców**²⁴.

To, w jaki sposób polska ratyfikacja wpłynęła na praktykę postępowania inspektorów pracy, nie stanowi jednak ewenementu. Jak podaje opracowanie na 95. sesję Międzynarodowej Konferencji Pracy w 2006 r. dotyczące wdrażania instytucji inspekcji pracy w krajowe systemy nadzoru i kontroli, wszystkie państwa zrzeszone w MOP wprowadziły do swojego ustawodawstwa zapisy o zaangażowaniu inspektorów pracy w stosowanie odpowiednich środków prawnych w stosunku do naruszeń przepisów prawnych dotyczących warunków pracy i ochrony pracowników²⁵, z różnicami właściwymi dla przyjętego modelu egzekwowania praw pracowniczych. Przykładowo na Słowacji inspektorzy pracy mają możliwość przedstawienia organowi przełożonemu wniosków z propozycjami zastosowania kar lub wszczęcia odpowiednich postępowań²⁶. Z kolei w Federacji Rosyjskiej inspektorzy pracy uprawnieni są do wszczynania postępowań administracyjnych przeciwko osobom winnym naruszenia przepisów prawa pracy. W przypadkach, w których zalecane jest skierowanie sprawy na drogę karną, muszą jednak odwoływać się do właściwych władz²⁷. Jeszcze inaczej, bo z zaangażowaniem sądów, odbywa się to w Estonii, gdzie inspektorzy najczęściej rezygnują z przekazania sprawy do orzekania, co rekompensowane jest możliwością przeprowadzenia kontroli następczej u pracodawcy²⁸.

1.3. Niewładczy charakter wystąpienia inspektora pracy

W doktrynie uznaje się, że mimo swojej mocy wiążącej (podmiot kontrolowany lub organ sprawujący nad nim nadzór, do którego skierowano wystąpienie, jest zobowiązany w terminie określonym w wystąpieniu, nie dłuższym niż 30 dni, zawiadomić odpowiedni organ PIP o terminie i sposobie realizacji wniosków pokontrolnych) wystąpienie ma jednak

²³ *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r.*, Warszawa 2017; *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 r.*, Warszawa 2018; *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*, Warszawa 2019.

²⁴ *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2019 r.*, Warszawa 2020.

²⁵ *Labour Inspection*, International Labour Conference, 95th Session, 2006, Geneva 2006, s. 95.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ K. Joamets, L. Luukas, *The Legal Problems of Occupational and Health Safety in Estonia*, „International and Comparative Law Review” 2016, vol. 16, no. 2, s. 166.

charakter niewładczy²⁹. Aby zrozumieć istotę tego charakteru, warto sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczących prób składania skarg na wystąpienia. Z uzasadnień wyroków można bowiem wywnioskować, że skarżący rozumieli szczególne rozstrzygnięcie z ustawy o PIP jako wyjątkowy rodzaj decyzji³⁰. Godne zauważenia jest tutaj, powoływane w licznych, kolejno ogłaszanych orzeczeniach, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 14 czerwca 2007 r., w którym sformułowano tezę, że wystąpienie inspektora pracy nie stanowi decyzji, ponieważ to szczególne rozstrzygnięcie „nie jest bezwzględny zobowiązaniem do działania lub zaniechania, które w konsekwencji może wiązać się ze wszczęciem postępowania egzekucyjnego. [...] Niezastosowanie się przez pracodawcę do wskazań zawartych w wystąpieniu inspektora pracy nie pociąga za sobą sankcji administracyjnej. Nie jest też ono poddane egzekucji, więc nie ma wpływu na sytuację prawną strony. Należy wskazać, iż kryterium kwalifikującym dany akt administracyjny jako decyzję jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie, kształtujące indywidualną sytuację prawną jednostki przez bezpośrednie nałożenie na nią określonych obowiązków lub przyznanie albo odmowę przyznania określonych uprawnień, czy też stwierdzenie istnienia prawnego obowiązku lub uprawnienia. [...] Wskazać należy, iż obowiązek poinformowania o sposobie wykonania wniosków nie rodzi dla pracodawcy żadnych negatywnych skutków w przypadku jego niewykonania. W ustawie o PIP pracodawca nie przewidział żadnej sankcji administracyjnej za nierespektowanie wystąpienia przez pracodawcę. Obowiązek poinformowania o sposobie wykonania wniosków nie jest także równoznaczny z obowiązkiem wykonania wystąpienia. Ponieważ wystąpienie inspektora pracy stanowi niewładczą formę działania, to nie może być również zakwalifikowane do kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikającego z przepisów prawa, które podlegając kontroli sądowej są władczymi formami działania”³¹. Aktualna linia orzecznicza przyznaje to samo³², choć

²⁹ J. Jagielski, op. cit., s. 578–583.

³⁰ Wyrok NSA z 9 III 2016 r., sygn. I OSK 1597/14, LEX nr 2112975; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu z 3 XI 2011 r., sygn. II SA/PO 735/11, LEX nr 1259103.

³¹ Postanowienie NSA z 14 VI 2007 r., sygn. I OSK 788/07, LEX nr 1016329.

³² Postanowienie NSA z 23 X 2008 r., sygn. I OSK 1029/08, LEX nr 500994; postanowienie WSA w Opolu z 2 III 2009 r., sygn. II SA/Op 619/08, LEX nr 1095919; postanowienie WSA w Warszawie z 13 X 2008 r., sygn. II SA/Wa 631/08, LEX nr 1055518;

można brać pod uwagę, że w historii zdarzyło się uznanie wystąpienia inspektora pracy za decyzję³³. Co więcej, wystąpienie nie może być nawet przedmiotem kognicji sądów administracyjnych, jakimi mogły się wydawać na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 (skarga na inne niż decyzja i postanowienie, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej). W doktrynie wskazano, że „pracodawca może wyrazić swoje wątpliwości co do zasadności wystąpienia, kierując do PIP skargę na podstawie przepisów art. 227 i następnych Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – jako skargę na nienależyte wykonywanie zadań przez inspektora pracy”³⁴.

Podsumowując dorobek orzecznictwa w zakresie określania niewłaściwego charakteru wystąpienia inspektora pracy, należy wskazać, że jest to środek prawny:

1. niezobowiązujący do wykonania czynności określonej w treści wystąpienia;
2. niestanowiący podstawy do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w razie stwierdzenia niewykonania zachowania zgodnie ze wzorcem;
3. niewiążący się z wymierzeniem sankcji administracyjnej;
4. niemający wpływu na sytuację prawną podmiotu administrowanego;
5. niewywołujący żadnych negatywnych skutków w przypadku nieudzielenia informacji o wykonaniu wystąpienia;
6. niebędący aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącym przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa;
7. niepodlegający kontroli sądowej.

2. Rola wystąpienia inspektora pracy w egzekwowaniu praw pracowniczych

Podsumowując wymienione cechy wystąpienia inspektora pracy, należy zadać pytanie, jaka jest rola tak nierygorystycznego rozstrzygnięcia kontroli. W przypadku art. 11 uPIP bowiem wydawać się może, że

postanowienie NSA z 29 V 2009 r., sygn. I OSK 626/09, LEX nr 574188; postanowienie WSA w Krakowie z 18 V 2010 r., sygn. III SA/Kr 304/10, LEX nr 784443.

³³ Postanowienie NSA w Warszawie (do 31 XII 2003 r.) z 12 VI 2003 r., sygn. II SA 3622/02, LEX nr 80686.

³⁴ M.A. Liwo, *Egzekwowanie obowiązków od podmiotów nawiązujących stosunek pracy i służbowy w postępowaniu kontrolnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 1, s. 41–63.

intencją ustawodawcy było, aby wystąpienia dotyczyły raczej drugorzędnych kwestii, które docelowo są przez niego wymagane, ale bez realizacji których nie dochodzi do rażących zaniedbań. Pod kategorią „innych naruszeń” mogą się jednak mieścić choćby kwestie dotyczące zatrudnienia młodocianych czy czasu pracy, które nawet jeśli nie stanowią sytuacji zagrażających życiu i zdrowiu, to określają pewne standardy cywilizacyjne. Jeszcze bardziej interesująca wydaje się motywacja prawodawcy, by umożliwić stosowanie wystąpień w stosunku do wypłacenia wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej z art. 11b uPIP. Niewładczy charakter wystąpienia oznacza, że nie można w wypadku stwierdzenia zwłoki w wypłaceniu minimalnego wynagrodzenia za pracę zastosować wobec pracodawcy procedury egzekucji. Bynajmniej nie jest to problem drugorzędny, ponieważ nie posiadając podstawowych przychodów, osoby najmniej zarabiające muszą się borykać z ubóstwem we wszelkich jego negatywnych przejawach. Jak udokumentowało sprawozdanie z działalności PIP za rok 2018, więcej niż co czwarta kontrola wykazała nieprawidłowości w stosowaniu przepisów dotyczących wypłaty wynagrodzenia w wysokości stawki minimalnej osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych³⁵, a w stosunku do osób zatrudnionych na umowę o pracę nieprawidłowości dotyczyły co ósmego pracodawcy³⁶. Inspektor ma co prawda możliwość nakazania pracodawcy wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, czy też innego świadczenia przysługującego pracownikowi na podstawie art. 11 pkt 7 uPIP. Taki nakaz podlega wówczas egzekucji administracyjnej w trybie egzekucji świadczeń niepieniężnych, lecz wprowadzenie do systemu prawnego wystąpienia rodzi ryzyko wydłużenia okresu oczekiwania na wynagrodzenie przez pracownika.

Jak podaje Stanowisko Rady Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 23 września 2020 r. w sprawie współdziałania organizacji związkowych zrzeszonych w OPZZ z Państwową Inspekcją Pracy w obszarze ochrony pracy³⁷, wystąpienie inspektora pracy było powszechnie stosowanym środkiem prawnym na skutek czynności kontrolnych związanych z zagrożeniami COVID-19, a zatem w związku

³⁵ *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 93.

³⁶ *Ibidem*, s. 98.

³⁷ *Sprawozdanie z wykonania Programu Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych czerwiec 2018 – wrzesień 2020*, <https://www.opzz.org.pl/media/download/f5350ca3-8fb6-47c4-af51-73eb0c42f18a> (dostęp: 21 I 2021).

z zagrożeniem dla życia ludzkiego, które na mocy art. 210 Kodeksu pracy uzasadnia nawet powstrzymanie się od wykonywania pracy.

W tym miejscu warto się zastanowić, jak daleko sięgać ma nadzór i kontrola PIP, a ponadto nad rolą samej władzności, aby umożliwić w pełni realizację praw ludzi pracy. Istnieje wiele argumentów popierających umożliwienie inspektorom pracy stosowania wystąpień. Mogą za tym przemawiać cele edukacyjne wobec małych pracodawców czy próba wykazania chęci współpracy państwa z zatrudniającymi. Rzeczywistość pokazuje jednak, że zwalczanie wykroczeń przeciwko prawom pracowniczym nie stanowi priorytetu państwa, i wydaje się, że dyskusja na ten temat powinna przebiegać nie wokół „środków miękkich”, ale takich, które rozwiążą poważne problemy rynku pracy. Jak zwracają uwagę M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, „[s]amo stwierdzenie w ustawie, że określony organ administracji nadzoruje inne podmioty lub «nadzoruje przestrzeganie reguł», nie daje jeszcze organowi nadzorującemu żadnych uprawnień do władczego oddziaływania na jednostki nadzorowane, np. przez wydawanie im poleceń określonego postępowania. Aby organ nadzorujący mógł władczo oddziaływać na jednostki nadzorowane, przepisy muszą mu przyznawać takie uprawnienia. Noszą one miano środków nadzoru”³⁸. Dopuszczenie pewnego zakresu swobody w stosowaniu niewładczych środków oddziaływania stawia zatem znak zapytania wobec całościowego charakteru działania organu i jego funkcji gwarancyjnych.

Na marginesie warto w tym miejscu dodać, że sygnalizowanym w przestrzeni publicznej następstwem niewykonania przez pracodawcę wystąpienia inspektora pracy jest ponowna kontrola³⁹. Taki wniosek wysuwany jest jednak na bazie prawdopodobieństwa działania PIP, nie powstał zaś na skutek zauważenia pewnej prawidłowości czy zastosowania instrumentów prawnych wymuszających na organie ponowną kontrolę w tym zakresie po wydaniu wystąpienia. W praktyce wskutek natłoku spraw i naruszeń prawa pracy PIP w ogóle do niektórych pracodawców nie dociera, ergo założenie o tak wnikliwym podejściu do stwierdzanych naruszeń może okazać się zbyt optymistyczne. Nie zmienia to jednak faktu, że wprowadzenie do przepisów o wystąpieniu

³⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 81–82.

³⁹ *Wystąpienia PIP można nie realizować*, „Rzeczpospolita” 2 VI 2011 r., <https://www.rp.pl/arttykul/667050-Wystapienia-PIP-mozna-nie-realizowac.html> (dostęp: 21 I 2021).

inspektora pracy mechanizmu ponownej kontroli byłoby zgodne z konwencją nr 81 MOP i być może wpłynęłoby korzystnie na warunki stosunków pracowniczych, których prawo nie cieszy się odpowiednim prestiżem, a na co szczególnie wpłynąć mogło zawieszenie kontroli w czasie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2. Instytucja ponownej kontroli powinna zostać wzięta pod uwagę jako postulat *de lege ferenda* przy najbliższej możliwej debacie mającej znaczenie dla kształtowania się środków nadzoru i kontroli nad pracą.

3. Rzeczywistość łamania praw pracowniczych jako wyznacznik dla konstruowania środków prawnych w dyspozycji Państwowej Inspekcji Pracy

Aby zaprezentować, na jak fundamentalnym poziomie mamy kłopoty z władczością i egzekwowaniem zupełnie podstawowych praw pracowniczych, warto posłużyć się tu studium przypadku ze sprawy poznańskich portierów świadczących pracę w budynkach instytucji publicznych, wobec których interwencję podjął Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza. W dyskusji (nawet tej koncentrującej się wyłącznie na dogmatyce) o *imperium* PIP trudno nie odnieść się do zagadnienia szczególnej „sprawczości” tego organu. Przepis, jak opisywał to nieco już zapomniany socjolog prawa A. Podgórecki, nie działa automatycznie, ponieważ poza samą jego treścią (znaczenie, jakie danemu zapisowi nadaje rodzaj i typ stosunków społeczno-gospodarczych, w ramach których ów przepis jest elementem obowiązującego systemu prawnego) na jego obowiązywanie oddziałują także rodzaj podkultury danego ustroju społeczno-gospodarczego i typ osobowości, który jest ostatecznym realizatorem zaleceń zapisu⁴⁰. Chcąc opisać problematykę danej instytucji prawnej, kierując się troską o racjonalną politykę prawa, należy, zdaniem A. Podgóreckiego, skupić się nad aspektami społecznymi, ekonomicznymi czy behawioralnymi funkcjonowania danego przepisu w równym stopniu, co nad genezą „surowej” wykładni jego treści⁴¹.

Przez określony czas portierów zatrudniał podmiot świadczący usługi z zakresu ochrony obiektów. Zatrudniającego zawierał z pracownikami

⁴⁰ A. Podgórecki, *Hipoteza trójstopniowego działania prawa*, w: idem, *Prestiż prawa*, Warszawa 1966, s. 175–176.

⁴¹ *Ibidem*, s. 189.

umowy cywilnoprawne i nie odprowadzał prawidłowo składek ZUS. Kierował portierów do wykonywania pracy (w warunkach umowy o pracę) po 250 i więcej godzin w miesiącu za stawki niższe od płacy minimalnej. Nowy przetarg na świadczenie przedmiotowych usług wygrała spółka personalnie powiązana z poprzednią, która naruszała prawa zatrudnionych. Forma zatrudnienia nie zmieniła się. Zatrudnieni podjęli decyzję o ujawnieniu problemu na szerszym forum, co dodatkowo podyktowane było obecnością klauzul społecznych dotyczących zatrudnienia na podstawie umów o pracę w umowach świadczenia usług ochrony obiektów. Ponadto po zmianie zatrudniającego i ujawnieniu problemu portierzy „zostali ukarani” wstrzymaniem dwumiesięcznego wynagrodzenia. Powiadomiona o tym wszystkim PIP okazała się bezskuteczna. Organ wielokrotnie podejmował próby skontaktowania się ze spółką w jej siedzibie. Jak przekazano interweniującemu związkowi zawodowemu, „[p]onadto do pracodawcy kierowane były za pośrednictwem poczty żądania zobowiązujące do stawienia się i okazania wskazanych w nich dokumentów. [...] Zachodzi obawa, że zachowanie pracodawcy ma na celu świadome i celowe uniknięcie przeprowadzenia kontroli”. Ostatecznie PIP zakończyła działania w sprawie, zawiadamiając prokuraturę (co związek zawodowy wykonał już dużo wcześniej). Informacje o nadużyciach zostały ujawnione w październiku 2018 r. Przesłuchania świadków rozpoczęły się dopiero w maju 2019 r. Niniejszy artykuł powstaje w maju 2021 r. i w dalszym ciągu nie został sporządzony akt oskarżenia. Niestety, mimo licznych apeli i protestów w kontekście outsourcingu pracowników portierni w poznańskich budynkach instytucji publicznych, dalsze przetargi skutkowały rozwiązaniem umów zatrudnienia z większością osób, które domagały się wypłaty zaległych zarobków. Zdarzenie to było społecznie bulwersujące, gdyż zatrudnianymi były w przewadze osoby starsze, pracujące w celu finansowego uzupełnienia niewysokich emerytur. Poza przytoczonymi wcześniej działaniami Inspekcji Pracy nie zostały podjęte żadne inne⁴².

⁴² *Outsourcing to gangrena – protest przed urzędem miasta w Poznaniu*, 23 XI 2018 r., ozzip.pl (blog), <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2429-outsourcing-to-gangrena-protest-przed-urzedem-miasta-poznan> (dostęp: 3 II 2021); *Portierka zwolniona za działalność związkową*, ozzip.pl (blog), 24 III 2020 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2609-portierka-zwolniona-za-dzialalnosc-zwiazkowa> (dostęp: 3 II 2021); M. Wojciechowski, *Portierzy bez pieniędzy na święta*, „Puls dnia”, WTK, 20 XII 2018 r., <https://wtk.pl/news/43508-portierzy-bez-pieniedzy-na-swieta> (dostęp: 3 II 2021); J. Theus, *Portierzy w budynkach ZKZL zostali bez wypłaty. Agencja, która ich zatrudniała, znikła*, „Gazeta Wyborcza” 27 I 2019, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7>

Nie inaczej w kontekście skuteczności wyglądały efekty kontroli przeprowadzanych na skutek skargi operatorów żurawi wieżowych, którzy zrzeszeni byli w Małopolskiej Komisji Operatorów Żurawi Wieżowych i Warszawskiej Międzyzakładowej Komisji Budowlanej, należących do Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Inicjatywa Pracownicza. Problemem, który jest najczęściej podnoszony przez tę grupę zawodową, jest konieczność pracy ponad normę ośmiu godzin na dobę, która to norma wynika z § 19 Rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 22 października 2018 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi wieżowych i szybkomontujących⁴³. Praktyka pracodawców, którzy działają bezprawnie w tej branży, obrazuje stosunkowo częste fałszowanie ewidencji czasu pracy poprzez tworzenie dwóch różniących się od siebie dokumentów, z których jeden służy faktycznemu rozliczaniu się z pracownikiem, a drugi sporządzany jest właśnie na wypadek kontroli. Niestety, tylko nieliczni operatorzy decydują się na zgłaszanie takich sytuacji, co podyktowane jest lękiem przed utratą pracy i brakiem zaufania wobec dyskrekcji inspektorów. Ponadto pracownicy, którzy jednak zdecydują się na taki krok, często czują się zawiedzeni działaniami organu. Inspektorzy ograniczają się bowiem wyłącznie do dowodów przedstawionych przez pracodawcę, których wiarygodność bywa wątpliwa. Biorąc wszakże pod uwagę wyżej określone wnioski co do niewładczości wystąpienia inspektora pracy oraz zakres jego zastosowania, tego typu naruszenie przepisu o czasie pracy mogłoby spotkać się wyłącznie z bardzo łagodnym środkiem oddziaływania (i to nawet w sektorze należącym do najbardziej licznych pod względem wypadków przy pracy⁴⁴). Trudno w takim stanie prawnym

,36001,24394475,portierzy-w-budynkach-zkzl-zostali-bez-wypłaty-agencja-ktora.html (dostęp: 3 II 2021); *Poznań: Sprawiedliwość dla sprzątaczek i portierów*, ozzip.pl (blog), 17 X 2019 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2529-poznan-sprawiedliwosc-dla-sprzaczek-i-portierow> (dostęp: 3 II 2021); *Stanowisko OZZ Inicjatywa Pracownicza w sprawie pracownic i pracowników portierni w budynkach należących do miasta Poznania*, ozzip.pl (blog), 20 XI 2018 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2428- stanowisko-portierzy-portierki-budynkow-miasta-poznan> (dostęp: 21 I 2020); J. Urbański, *Wyżysk i pedicure. Osoby w wieku 60+ na poznańskim rynku pracy*, ozzip.pl (blog), 2 X 2019 r., <https://www.ozzip.pl/publicystyka/walki-pracownicze/item/2522-wyzy-sk-i-pedicure-osoby-w-wieku-60plus-na-poznanskim-ryнку-pracy> (dostęp: 28 I 2021).

⁴³ Dz.U. 2018, poz. 2147. Zob. T. Klarkowski, *Baukrane vs PIP*. Einar Thorwaldsen, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=T3OFBs1Zllc> (dostęp: 21 I 2021); idem, *Problem 8 godzin pracy operatora żurawia*. Einar Thorwaldsen, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=tL7h3s5qAZM> (dostęp: 3 II 2021).

⁴⁴ *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*

stawiać tezę o możliwej poprawie postrzegania PIP przez pracowników, jeżeli inspektorzy nadal będą się ograniczać do takich działań.

Opierając się na omówionych studiach przypadku reprezentatywnych dla odnośnych branż, a także po przeanalizowaniu przepisów, dorobku doktryny i orzecznictwa, można sformułować postulat *de lege ferenda* o wprowadzeniu do systemu prawnego mechanizmu ponownej kontroli po zastosowaniu wystąpienia inspektora pracy, na skutek której, w razie niewykonania sugerowanego zachowania, inspektor pracy będzie mógł wydać decyzję administracyjną z wykorzystaniem stosownej procedury.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że pozostawianie inspektorom pracy jako przedstawicielom organu nadzorującego i kontrolującego dyskrecyjnych narzędzi do usuwania naruszeń nie jest krokiem ku zwiększeniu *imperium*, które wydawałoby się konieczne do usunięcia zarysowanych problemów. Zastanawiając się nad tym, jakie skutki może przynieść wystąpienie inspektora pracy, po dokonaniu analizy poglądów doktryny i orzecznictwa należy dojść do wniosku, że obecnie możliwe jest tylko pewne zasygnalizowanie problemów czy zwrócenie uwagi na nieprawidłowości. Tymczasem nadzór i kontrola powinny prowadzić do utrzymania pewnego założonego wzorca, a do tego konieczne są akty władcze. Postulat ten nie stanowi żadnego nowego projektu – już w okresie II RP głośno artykułowała go zastępczyni Głównego Inspektora Pracy H. Kraheńska⁴⁵. Dokumentuje to fakt nieskutecznego zmagania się z problemem nieefektywnej kontroli i nadzorem nad pracą od dziesięcioleci.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że w celu zahamowania erozji prawa pracy i zabezpieczenia jego dalszego stosowania nie wystarczy sama dyskusja nad przejawami państwowego nadzoru i kontroli warunków pracy. Organy, których model działania jest raczej interwencyjny, nie będą w stanie zaistnieć jako instytucja zwalczająca wszelkie naruszenia stosunku pracy. Rozwiązaniem wydaje się tu sięgnięcie po służbę mało popularnej społecznej inspekcji pracy będącej w rękach związków

⁴⁵ R. Łętocha, *Z Polski rodem: dla świata pracy i poprzez świat pracy*, „Nowy Obywatel” 2019, nr 29.

zawodowych. Zgodnie z Ustawą o społecznej inspekcji pracy⁴⁶ zakładowy społeczny inspektor pracy może w każdym stosownym momencie skierować do pracodawcy zalecenie usunięcia określonych uchybień ze skutkiem natychmiastowym bądź wskazanym w zaleceniu. Pracodawca, nie godząc się na takie rozwiązanie, może skierować sprzeciw od zalecenia do PIP, która wydaje decyzję w tej sprawie. Jest to zatem narzędzie, które pozwala pracownikom na ominięcie przeciwności związanych z wystąpieniem inspektora pracy, gdyż zalecenie zakładowego społecznego inspektora pracy jest **władczą** formą oddziaływania na pracodawcę. Zakładowy społeczny inspektor pracy działa jednostronnie, niezależnie od woli PIP oraz pracodawcy, który za niestosowanie się do jego poleceń czy utrudnianie mu korzystania z uprawnień podlega karze grzywny (można skorzystać z przymusu państwa). Stanowisko autora niniejszego artykułu nie jest zresztą odosobnione, a potwierdzone szerzej w literaturze dotyczącej społecznej inspekcji pracy⁴⁷.

Ponadto zaproponowany mechanizm ponownej kontroli wydaje się proporcjonalnym rozwiązaniem w świetle potrzeb wynikających z sytuacji na rynku pracy i postanowień konwencji nr 81 MOP.

PROBLEMS OF THE NATIONAL LABOUR INSPECTORATE *IMPERIUM* – THE EXAMPLE OF THE LABOUR INSPECTOR’S STATEMENT

Summary

The labour inspector’s statement constitutes a non-statutory form of enforcing labour rights. In this context, we can see a variety of problems related both to the impact of the legal measure itself, appealing against it, as well as to the role it plays in ensuring compliance with employment rights. The jurisprudence and literature to date indicates explicitly that the employer’s failure to comply with the content of the labour inspector’s speech does not give rise to any negative legal consequences. Nevertheless, employers who do not agree with the solutions recommended by the authority through the labour inspector’s speech perceive this specific measure as a special type of decision. The decision itself, in turn, seems to be a natural manifestation of the state, the authority indicating to the subject of law the individual directions of its behaviour. However, this is, in fact, a different act.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 567.

⁴⁷ W. Sanetra, *Art. 8 ustawy o społecznej inspekcji pracy. Komentarz*, w: *Prawo socjalne*, Warszawa 2001; B. Rutkowska, *Spółeczna inspekcja pracy – niedoskonałości regulacji prawnej*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 2017, nr 4, s. 279, 287–288, <https://doi.org/10.4467/25444654SPP.17.021.7408>.

The article doubts the implementation of the model of labour supervision and control assumed by the legislator in the light of the measure outlined in the labour inspector's speech. As a result, allowing this measure to be left to the inspector's discretionary use may lead to the reinforcement of the feeling of a lack of efficiency on the part of the state bodies in the field of protection of workers' rights, especially that the cases of its use are an open catalogue, which includes issues such as working time or the employment of young people. In order to better understand these trends, two examples are discussed where the National Labour Inspectorate had an impact on situations of a gross violation of labour law standards.

A *de lege ferenda* direction has also been indicated, which means the creation of the institution of "re-inspection" of the employer. The existence of a non-authoritative "recommendation", which is a statement by the labour inspector, is in fact a manifestation of the implementation of Article 17, paragraph 2 of the ILO Convention No. 81, which would not be incompatible with the consequence in the form of addressing a statement.

Keywords: National Labour Inspectorate – labour supervision – labour protection – labour inspector's statement

LITERATURA

- Jagielski J., *Art. 33*, w: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, pod red. M. Gersdorf, K. Rączki, Warszawa 2008.
- Joamets K., Liina L., *The Legal Problems of Occupational and Health Safety in Estonia*, „International and Comparative Law Review” 2016, vol. 16, no. 2.
- Klarkowski T., *Baukrane vs PIP*. Einar Thorwaldsen, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=T3OFBs1ZIlc> (dostęp: 3 II 2021).
- Klarkowski T., *Problem 8 godzin pracy operatora żurawia*. Einar Thorwaldsen, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=tL7h3s5qAZM> (dostęp: 3 II 2021).
- Labour Inspection*, International Labour Conference, 95th Session, 2006, Geneva 2006.
- Liszczyński T., *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, w: *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, pod red. M. Mielczarka, T. Wyki, Warszawa 2017.
- Liwo M.A., *Egzekwowanie obowiązków od podmiotów nawiązujących stosunek pracy i służbowy w postępowaniu kontrolnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 1.
- Łętocha R., *Z Polski rodem: dla świata pracy i poprzez świat pracy*, „Nowy Obywatel” 2019, nr 29.
- Makowski D., *W sprawie niewiążącego charakteru wystąpienia inspektora pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 11.
- Makowski D., *Zakres zastosowania wystąpienia inspektora pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 9.
- Musiąła A., *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań 2020.

- Outsourcing to gangrena – protest przed urzędem miasta w Poznaniu*, 23 XI 2018 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2429-outsourcing-to-gangrena-protest-przed-urzedem-miasta-poznan> (dostęp: 3 II 2021).
- Podgórecki A., *Hipoteza trójstopniowego działania prawa*, w: idem, *Prestiż prawa*, Warszawa 1966.
- Portierka zwolniona za działalność związkową*, 24 III 2020 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2609-portierka-zwolniona-za-dzialalnosc-zwiazkowa> (dostęp: 3 II 2021).
- Poznań: Sprawiedliwość dla sprzątaczek i portierów*, 17 X 2019 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2529-poznan-sprawiedliwosc-dla-sprzaczek-i-portierow> (dostęp: 3 II 2021).
- Przybysz P., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, wyd. 13, Warszawa 2017.
- Rutkowska B., *Spółeczna inspekcja pracy – niedoskonałości regulacji prawnej*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2017, nr 4, <https://doi.org/10.4467/25444654SPP.17.021.7408>.
- Sanetra W., *Art. 8 ustawy o społecznej inspekcji pracy*, w: idem, *Prawo socjalne*, Warszawa 2001.
- Sobczyk A., *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.
- Sobczyk A., *Prawo pracy prawem wspólnoty* (rozmowa przeprowadzona przez A. Pałęcką), „Nowy Obywatel” 2019, nr 29.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2015 r.*, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r.*, Warszawa 2017.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 r.*, Warszawa 2018.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2019 r.*, Warszawa 2020.
- Stanowisko OZZ Inicjatywa Pracownicza w sprawie pracownic i pracowników portierni w budynkach należących do miasta Poznania*, 20 XI 2018 r., <https://www.ozzip.pl/informacje/wielkopolskie/item/2428-stanowisko-portierzy-portierki-budynkow-miasta-poznan> (dostęp: 21 I 2020).
- Stanowisko Rady Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 23 września 2020 roku w sprawie współdziałania organizacji związkowych zrzeszonych w OPZZ z Państwową Inspekcją Pracy w obszarze ochrony pracy*, <https://www.opzz.org.pl/media/download/f5350ca3-8fb6-47c4-af51-73eb0c42f18a> (dostęp: 21 I 2021).
- Theus J., *Portierzy w budynkach ZKZL zostali bez wypłaty. Agencja, która ich zatrudniała, znikła*, „Gazeta Wyborcza” 27 I 2019 r., <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,24394475,portierzy-w-budynkach-zkzl-zostali-bez-wypłaty-agencja-ktora.html> (dostęp: 3 II 2021).
- Tuleja P., *Art. 24 Zasada ochrony pracy*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX/el., 2021.
- Urbański J., *Wyzysk i pedicure. Osoby w wieku 60+ na poznańskim rynku pracy*, [ozzip.pl \(blog\)](https://www.ozzip.pl/publicystyka/walki-pracownicze/item/2522-wyzysk-i-pedicure-osoby-w-wieku-60plus-na-poznanskim-ryнку-pracy), 2 X 2019 r., <https://www.ozzip.pl/publicystyka/walki-pracownicze/item/2522-wyzysk-i-pedicure-osoby-w-wieku-60plus-na-poznanskim-ryнку-pracy> (dostęp: 28 I 2021).

- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, wyd. 13, Warszawa 2017.
- Wojciechowski M., *Portierzy bez pieniędzy na święta*, „Puls dnia”, WTK, 20 XII 2018 r., <https://wtk.pl/news/43508-portierzy-bez-pieniedzy-na-swieta> (dostęp: 3 II 2021).
- Wystąpienia PIP można nie realizować*, „Rzeczpospolita” 2 VI 2011 r., <https://www.rp.pl/artypul/667050-Wystapienia-PIP-mozna-nie-realizowac.html> (dostęp: 21 I 2021).
- Wystąpienie inspektora pracy PIP. „Wnioski profilaktyczne” w teorii i... w praktyce*, Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej, 10 VIII 2015 r., <http://www.siprp.pl/wystapienie-inspektora-pracy-pip-wnioski-profilaktyczne-w-teorii-i-w-praktyce/> (dostęp: 21 I 2021).