

Roczniki Administracji i Prawa nr XV(1), s. 251-264

**Oryginalny artykuł naukowy**  
**Original Article**

Data wpływu/Received: **01.03.2015**

Data recenzji/ Accepted: **10.03.2015**

Data publikacji/Published: **02.06.2015**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

***Piotr Potocki***<sup>1</sup>

WYBRANE ZASADY POSTĘPOWANIA W SPRAWACH  
O WYKROCZENIA W RAMACH CZYNNOŚCI  
PROWADZONYCH PRZEZ INSPEKTORA PRACY

WSTĘP

Czynności prowadzone przez Inspektora Pracy są konglomeratem działań mających na celu zbadanie stanu faktycznego, który ma służyć dalej jako podstawa do likwidacji stanu bezprawności, jaki został wywołany popełnieniem wykroczenia.

Etap ten, zwany w niniejszej pracy procedurą kontrolną, nosi w sobie pierwiastek zbliżający go w znacznym stopniu do postępowania przygotowawczego w procedurze karnej oraz czynności wyjaśniających w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Elementem wspólnym dla nich jest możliwość zwieńczenia całego złożonego procesu nałożeniem sankcji na podmiot, wobec którego prowadzone zostało postępowanie. Ten penalny charakter sprawia, że konieczne stało się założenie implementacji zasad i standardów działań

---

<sup>1</sup> mgr; Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej.

nakierowanych na zastosowanie ujemnych konsekwencji wobec obywatela również do czynności kontrolnych, za czym przemawia wywodzące się z Konstytucji RP założenie o równym traktowaniu osób znajdujących się w podobnym położeniu – w tym wypadku w sytuacji możliwości nałożenia na nich kary grzywny.

Dodatkowo rozważania niniejsze poszerzone zostały w niewielkim stopniu i tylko w koniecznym zakresie o etap postępowania sądowego, gdzie Inspektor Pracy pełnić będzie rolę oskarżyciela.

## CHARAKTER CZYNNOŚCI KONTROLNYCH PROWADZONYCH PRZEZ INSPEKTORA PRACY

Kwestią interesującą i wymagającą przeanalizowania jest charakter czynności prowadzonych przez Inspektora Pracy przed wszczęciem postępowania penalnego, które w większości przypadków prowadzą do jego zainicjowania. Jest to sprawa o tyle ciekawa, gdyż dotyczy zagadnień zbiegu trzech procedur: karnej, administracyjnej i „procedury”, która mimo tożsamej nazwy jest instytucją odmienną, ponieważ jest zespołem czynności nakierowanych na konkretny wynik wraz z instytucjami odwoławczymi, ale stanowi konglomerat zachowań podmiotu kontrolującego jedynie w zakresie prowadzonej czynności celem wykrycia nadużyć. Ostatnia z procedur na potrzeby niniejszej pracy nazywana będzie, jak zostało to uprzednio wspomniane, zgodnie z art. 21 ust. o p.i.p. – postępowaniem kontrolnym.

Jawi się więc pytanie o wzajemny stosunek zakresowy pomiędzy tymi procedurami i postępowaniem kontrolnym. Ze względu na poprzedzający charakter procedury kontrolnej względem postępowania w sprawach o wykroczenia rodzi się intuicyjne przypuszczenie, że zachodzi pomiędzy nimi stosunek zakresowy nadrzędności tego drugiego, a postępowanie administracyjne, jako procedura odmienna, pozostaje w stosunku wykluczania, co graficznie przedstawia się w taki oto sposób:

Rysunek 1. Stosunki zakresowe pojęć: postępowanie w sprawie o wykroczenie, procedura kontrolna Inspektora pracy, postępowanie administracyjne.

Zakres logiczny wszystkich nazw w języku prawnym – przedmiotowe „uniwersum”

---

Zakres desygnatów nazwy „postępowanie administracyjne”

---

Zakres desygnatów nazwy „postępowanie w sprawie o wykroczenie”

---

Zakres desygnatów nazwy „procedura kontrolna”

---

Źródło: opracowanie własne.

Nie ma jednak żadnych ustawowych przesłanek, które mogłyby pozwolić na zastosowanie przepisów k.p.w. do samej procedury kontrolnej. Po uwzględnieniu penalnego charakteru tych instytucji i z poszanowaniem dyrektywy konstytucyjnej *nulla crimen sine lege* i *nulla poena sine lege* nie pozwala na przyjęcie stosunku nadrzędności lub podrzędności wspomnianych regulacji. Podobnie z tego samego powodu należy odmówić trafności tezie mówiącej o stosunku krzyżowania, które nie jest możliwe z tych samych powodów.

Zatem możliwe staje się twierdzenie, że artykuły 21–37 ustawy o p.i.p. są *legis specialis* do artykułu 12, powinniśmy więc na zasadzie *lex specialis derogat legis generali* posłużyć się argumentacją *a contrario* i przyjąć, że postępowanie administracyjne jest z założenia odmiennym postępowaniem od procedury kontrolnej, co akcentuje J. Jagielski, pisząc: „(...) pomimo przenikania się postępowania administracyjnego z postępowaniem kontrolnym (które stosowane jest do rozstrzygnięć władczych wydanych w wyniku kontroli) postępowanie kontrolne nie jest częścią formalną postępowania administracyjnego (...) i nie stanowi etapu tego postępowania (...)”<sup>2</sup>. Instytucja zawarta w ustawie o p.i.p. statuuje zatem według autora postępowanie wyłączone<sup>3</sup>, do którego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania, bądź nawet szereg czynności postępowaniem administracyjnym niebędących. W konsekwencji stosunek zakresowy desygnatów omawianych pojęć przedstawia się w poniższy sposób.

Rysunek 2. Stosunki zakresowe pojęć: postępowanie w sprawie o wykroczenie, procedura kontrolna Inspektora pracy, postępowanie administracyjne.

Zakres logiczny wszystkich nazw w języku prawnym – przedmiotowe „uniwersum”

---

Zakres desygnatów nazwy „postępowanie administracyjne”

---

Zakres desygnatów nazwy „postępowanie w sprawie o wykroczenie”

---

Zakres desygnatów nazwy „procedura kontrolna”

---

Źródło: opracowanie własne.

Niemniej powyższy wykres i twierdzenie J. Jagielskiego oraz orzeczenie NSA z 10 maja 2006 r.<sup>4</sup> uważam za wadliwe, ponieważ polega ono na generalizacji wskazanego pojęcia i pominięciu subtelnej delimitacji, jaka zachodzi podczas wyróżniania postępowań wy-

<sup>2</sup> J. Jagielski [w:] *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, red. J. Jagielski, K. Rączka, M. Gersdorf, Warszawa 2008, s. 82.

<sup>3</sup> T. Woś [w:] *Postępowania administracyjne*, red. H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kielkowski, T. Woś, Warszawa 2013, s. 36.

<sup>4</sup> I OSK 1107/05 oraz m.in. Flasiński, *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 15.

łączonych od tych, gdzie Kodeks postępowania administracyjnego można stosować pomocniczo. Pierwszym argumentem przemawiającym za tym, że procedura kontrolna nie należy do postępowań wyłączonych stanowi fakt, iż nie została ona jako taka umieszczona w art. 3 k.p.a. Zatem nie możemy posłużyć się analogią i przyrównać jej do postępowania karnoskarbowego, jest to bowiem wyjątek i jako *exceptio* nie może być interpretowany rozszerzająco, a więc rozumując *a fortiori*, jeżeli zakazano mniej, to tym bardziej niedopuszczalne jest więcej, co uniemożliwia zastosowanie *analogii legis* w danym przypadku.

Po drugie, możliwość zastosowania posiłkowo przepisów k.p.a. nie oznacza robienia tego obligatoryjnie. Jest to tylko hipotetyczne działanie, które ma zastosowanie w sytuacji niepełnego uregulowania w postępowaniu odrębnym wszystkich kwestii i instytucji. Pamiętać należy, że szeroko pojętym postępowaniem administracyjnym może być postępowanie, które służy skonkretyzowaniu abstrakcyjnie i generalnie ujętych przepisów w celu wydania aktu o charakterze konkretnym i indywidualnym nakładającym obowiązki lub przyznającym uprawnienia. Według J. Jagielskiego przepisy k.p.a. odnoszą się do etapu procedury kontrolnej polegającej na wydawaniu już decyzji pokontrolnych<sup>5</sup>, a więc pozostają rodzajem postępowania administracyjnego, którego charakter nie zostaje jednak zdefiniowany przez autora. Niniejsza delimitacja oparta jest na zupełnie niejasnym i niewyeksplifikowanym kryterium i uważam ją za błędną. Konsekwencją takiej regulacji może być zdarzenie, że procedura nieadministracyjna w jakiś niejasny sposób ulega przekształceniu w administracyjną bez zmian w procesie działania organu kontroli.

Pojawia się więc konstatacja, że procedura kontrolna jest swego rodzaju postępowaniem administracyjnym nieujętych w k.p.a., do którego nie ma potrzeby stosować przepisów tego Kodeksu, ponieważ została ona całkowicie uregulowana w przepisach specjalistycznych, a stosunek zakresowy pojęć, jakie podlegały analizie, przedstawia się następująco:

Rysunek 3. Stosunki zakresowe pojęć: postępowanie w sprawie o wykroczenie, procedura kontrolna Inspektora pracy, postępowanie administracyjne.

Zakres logiczny wszystkich nazw w języku prawnym – przedmiotowe „uniwersum”

---

Zakres desygnatów nazwy „postępowanie administracyjne”

---

Zakres desygnatów nazwy „postępowanie w sprawie o wykroczenie”

---

Zakres desygnatów nazwy „procedura kontrolna”

Źródło: opracowanie własne.

Postępowanie administracyjne jako pojęcie szersze zakresowo od procedury kontrolnej zawiera w sobie całą rzeszę podobnych instytucji: postępowania ogólne, szczególne

<sup>5</sup> J. Jagielski [w:] *Komentarz...*, s. 84.

i wyłączone, a więc pełną paletę procedur wchodzących obok procedury kontrolnej w zakres pojęcia postępowania administracyjnego. Jednakże pojęcie to nie dopełnia zakresem swojego normowania do uniwersum. Nie zostały bowiem ujęte wszystkie inne zorganizowane regulacje służące do wydania autorytatywnego aktu woli organu procesowego. Jego przykładem jest postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Zatem pomiędzy tym ostatnim a postępowaniem administracyjnym zachodzi stosunek zakresowy wykluczenia i tym samym również pomiędzy procedurą kontrolną.

## ZASADNOŚĆ WYBORU POSZCZEGÓLNYCH ZASAD POSTĘPOWANIA

W momencie przystępowania do wyróżniania poszczególnych zasad procesu w sprawach o wykroczenie przeciwko prawom pracownika nie sposób pominąć faktu, że tak naprawdę całym fundamentem pracy pozostanie operowanie dyrektywami działania wywodzącymi swój rodowód bezpośrednio z postępowania w sprawach o wykroczenie *in genere*. W każdym postępowaniu, w tym również podczas działań kontrolnych, zauważalna jest tendencja do wyróżnienia pewnych idei i nadania im szczególnej mocy poprzez konstrukcję instytucji prawnych oddających te założenia. Wspomniane dyrektywy możemy właśnie nazwać zasadami naczelnymi procesu<sup>6</sup>, a miano to zawdzięczają inkorporowaniu w siebie wielu innych zasad normujących kwestie nie o tak węzłowym znaczeniu, które na całokształt modelu procesu nie będą wywierały aż tak szczególnego wpływu.

Niewątpliwie rozważania należy zacząć od tej najbardziej fundamentalnej, jaką będzie zasada prawdy materialnej, której przejawy da się odnaleźć w wielu instytucjach i szczególną rolę odegra w ramach nowelizacji k.p.w. Kolejno omówię zasady kontryktoryjności i inkwizycyjności. Pierwsza z nich zasługuje na uwagę ze względu na szereg problemów, jakie rodzą się w związku z udziałem stron w postępowaniu na jego różnych etapach. Druga zaś będzie miała znaczenie w kontekście samodzielności i szybkości działania organu w toku czynności i problemów z nimi związanych. Rozważania zakończę zasadą współdziałania Inspektora Pracy z obywatelami.

## PRZEJAWY URZECZYWISTNIENIA ZASADY PRAWDY MATERIALNEJ

Inspektor Pracy bądź osoba wykonująca jego uprawnienia mają umocowanie w przepisach artykułów 18.1 pkt 4.b ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>7</sup>, gdzie stwierdzono, iż do zakresu działania Głównego Inspektora Pracy należą sprawy związane z postępowaniem mandatowym w sprawach o wykroczenia, o których mowa w art. 17 § 2 k.p.w. Podobnie art. 37 i w końcu art. 10.1 pkt 15 tejże ustawy stanowią, że ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w k.p., ustawie o promocji zatrudnienia i in-

<sup>6</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny – zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 207.

<sup>7</sup> Dz.U. 2007 nr 89, poz. 589.

stytucjach rynku pracy, a także innych wykroczeń, gdy ustawy tak stanowią, oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego należy do zadań Państwowej Inspekcji Pracy.

Z tego powodu na Inspektorze ciąży obowiązek udziału w procesie dochodzenia osiągnięcia obiektywnej prawdy, a wynika to ze specyfiki wykroczeń przeciwko prawom pracownika, gdzie pracodawca i osoba zatrudniana znajdują się w charakterystycznej wzajemnej relacji. Przyczyną ustawowego obarczenia Inspektora wszystkimi obowiązkami i wręczeniu mu tym samym specjalnych uprawnień jest niechęć ze strony pracownika do powiadamiania organów ścigania o zaistniałych zdarzeniach w obawie przed utratą zatrudnienia, co po części będzie wynikiem sytuacji, gdzie pracownik bądź inna osoba wykonująca pracę zarobkową, albo osoba ubezpieczona pozostaje z potencjalnym obwinionym w stosunku podporządkowania ekonomicznego i nie zawsze będzie chciała zaryzykować utratą nierzadko jedyne go źródła dochodów.

W tym miejscu problemem interesującym jest pozorna nieścisłość pomiędzy konstrukcją instytucji Inspekcji Pracy i jej uprawnieniami, które *prima facie* zostały stworzone w celu realizacji zasady prawdy materialnej. Przy zastosowaniu argumentacji *ab exemplo* świadczyć może o tym chociażby katalog zadań, jakie postawiono tej instytucji. w art. 10 ust. o p.i.p., który stanowi, że „Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy...”, a możliwością zastosowania konsensualnych form zakończenia sporu już w ramach procedury sądowej, a więc z jednej strony koniecznością zbadania zaszłości faktycznych, a z drugiej zezwoleniem na rozstrzygnięcie konsensualne.

Konflikt ten uważam za pozorny, ponieważ mimo wszystko konsensualne sposoby zakończenia postępowania w sprawach o wykroczenia idealnie wpisują się w proces przestrzegania zasady prawdy materialnej przez organy przeprowadzające czynności, w tym przez Inspektora Pracy. Wszelkie spory dotyczące ewentualnego konfliktu zasady prawdy materialnej z konsensualizmem przybierają inny kształt, gdy sięgnie się po habermasowską koncepcję konsensualnej teorii prawdy<sup>8</sup>, dającą się ująć w konstatację, iż ostateczne kryterium prawdy stanowi konsensus legitymowany siłą lepszego argumentu. Alternatywna w stosunku do klasycznej teorii prawdy Arystotelesa, według której *veritas est adequatio rei et intellectus* zakłada, że prawda leży w porozumieniu, prawdziwe natomiast jest zdanie, jeśli o jego prawdziwości są przeświadczeni wszyscy uczestnicy dyskursu. Bliższe temu są również postklasyczne teorie procesu<sup>9</sup>. Stanowią one powolną rezygnację z traktowania procesu jako dochodzenia do prawdy obiektywnej, a skupiają się na rozwiązywaniu indywidualnego konfliktu poprzez wzajemny dyskurs zgodny standardami prowadzenia czynności procesowych. Jako egzemplifikację można podać fakt, że stan faktyczny, którego przebieg został potwierdzony przez obydwie strony sporu, później będzie w mniejszym stopniu kontestowany przez którąkolwiek z nich.

<sup>8</sup> J. Jabłońska-Bonca, *Prawnik a sztuka negocjacji i retoryki*, Warszawa 2003, s. 27-30.

<sup>9</sup> Więcej na ten temat: ibidem, s. 174 oraz J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa 1999, s. 186-187.

Celem stosowania procedury w sprawach o wykroczenia staje się zatem regulacja zachwianych przestępstwem stosunków społecznych i gospodarczych. Proces powinien być także płaszczyzną porozumienia, przygotowanym miejscem, swoistym forum<sup>10</sup>. W sprawach z zakresu prawa pracy przedstawiać się to będzie w sposobie łatwiejszego i przede wszystkim szybszego egzekwowania odpowiedzialności względem obwinionego, co częstokroć może okazać się korzystne zarówno dla niego, jak i pokrzywdzonego, na przykład poprzez obietnicę szybszego wypłacenia grzywny przez pracodawcę lub obietnicę uiszczenia dodatkowej sumy pieniężnej w zamian za zrezygnowanie z części roszczenia. Pierwszy z nich szybciej otrzyma kompensację za szkodę, jaką mu wyrządzono, drugi zaś może liczyć na nadzwyczajne złagodzenie, a więc na karę łagodniejszego rodzaju niż przewidziana w naruszonym przepisie, albo poniżej dolnej granicy, na odstąpienie od wymierzenia kary i ograniczenie się do środka karnego lub na odstąpienie od obligatoryjnego środka i ograniczenie się do kary z ewentualnym środkiem oddziaływania społecznego, albo o skazanie na karę i środek karny w rozmiarze określonym we wniosku.

Niniejszy sposób rozumowania pozwala na zauważenie, w jaki sposób i w jakim wymiarze zasada prawdy materialnej koresponduje z czynnościami podejmowanymi przez Inspektora Pracy oraz tymi, w których bierze udział.

## PRZEJAWY URZECZYWISTNIANIA SIĘ ZASADY KONTRADYKTORYJNOŚCI I INKWIZYCYJNOŚCI

Kolejne dwie zasady procedowania i ich przejawy w postępowaniu w sprawach o wykroczenie będą sobie przeciwstawiane. Do tej pory opracowanie dotyczyło analizy urzeczywistniania się tylko jednej zasady, ponieważ nigdy nie stała ona w tak wyraźnej przeciwności z żadną inną i jednocześnie nie uzupełniała się z nią tak dokładnie. Pierwszym pytaniem jest to, czy taka konstrukcja może w istotny sposób realizować ważne dla społeczeństwa wartości i czy możliwe jest, by obie stanowiły wyraz przyjętych zapatrywań szerszej grupy ludzi. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta i wymaga przyjęcia kontekstu czasowego. Podczas tworzenia się zorganizowanego społeczeństwa jednostki dobrowolnie lub pod przymusem decydowały się na przekazywanie suwerenowi, jakim stało się państwo, części swoich wolności i uprawnień<sup>11</sup>, tym samym przydając mu regalia związane ze ściganiem i karaniem osób dopuszczających się czynów nieakceptowalnych. To powodowało wyspecjalizowanie się funkcjonariuszy państwowych w wykonywaniu segmentowych czynności całego procesu działania. W konsekwencji na etapie jednych czynności ważniejsze się stało, by to państwo zdejmowało, odciążało obywatela z obowiązku doszukiwania się osoby sprawcy i dowodów na jego winę, co jest zadaniem trudniejszym. Z tego powodu społeczeństwo zaakceptowało bardziej inkwizycyjny model po-

<sup>10</sup> S. Steinborn, *Porozumienia w polskim procesie karnym*, Kraków 2005, s. 31.

<sup>11</sup> Niniejszy pogląd jest zmodyfikowaną teorią Tomasza Hobbsa, wyłożoną w dziele *Lewiatan* w 1651 r., którą podziela również Paweł Załęski w *Publiczne ciało. Koncepcja cywilizacyjnego stowarzyszenia w dobie klasycyzmu*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 3, s. 37.

stępowania, gdzie to na organie ciąży obowiązek przygotowania aktu oskarżenia, wniosku o ściganie.

W tym miejscu dokonam analizy występowania obu zasad na gruncie wyłącznie czynności kontrolnych podejmowanych przez Inspektora Pracy, co będzie dobrą eksplikacją przeplatania się idei tworzenia tychże instytucji.

Przejawy zasady kontrydiktoryjności obecne będą we wzajemnym przedstawianiu racji przez najczęściej pracodawcę i Inspektora Pracy, który to z kolei zostanie również podmiotem oceniającym sformułowane przez obu tezy, a zatem dojdzie do połączenia w jednym ręku dwóch funkcji, co w myśl zasady *nemo iudex in causa sua* zagraża obiektywizmowi prowadzenia tej procedury. Odmienne niż dzieje się to w postępowaniu przygotowawczym, gdzie pokrzywdzony i podejrzany otrzymują status strony, tak tutaj pokrzywdzony nie odgrywa żadnej ważniejszej roli, a wynika to z faktu, iż bardzo często jego obecność dopiero wtedy ulega ujawnieniu, na przykład poprzez dokonywanie kontroli wypłacania terminowego wynagrodzeń i innych świadczeń za pracę. Tym samym aby lepiej zrealizować inną zasadę, mianowicie ekonomiki działania, i przez to szybciej zapewnić zaspokojenie roszczeń, jakie w stosunku do pracodawcy może mieć pracownik, a także aby uniknąć narażenia się na zarzut braku przestrzegania reguły niepołączalności, ustawodawca zdecydował się, aby ten etap cechowała zasada śledczości – działania organu kontrolnego samodzielnie z urzędu i samodzielnego badania sprawy, czego najlepszym przykładem będą uprawnienia Inspektora Pracy dotyczące jego prerogatyw kontrolnych i nadzorczych.

Art. 21 ust. o p.i.p. wyraża podstawowy cel istnienia procedury kontrolnej, stanowiąc *explicite* o konieczności dochodzenia do ustalenia prawdy materialnej. Nie wyraża więc nawet *implicite*, na jakiej drodze ma to zostać zrealizowane, przez co nie daje podstawy do przypuszczenia, iż będzie to wynikało z zasady rozumowania *a contrario*. Dopiero dalsze przepisy poprzez enumeratywne wyliczenie czynności podejmowanych przez Inspektora Pracy albo inne uprawnione podmioty i wskazania ich charakteru pozwalają na zasadzie rozumowania logicznego – indukcyjnego na wyprowadzenie istnienia zasady inkwizycyjności, na przykład możliwość dokonywania przesłuchań i oględzin bez wskazania, czy owe czynności muszą być poprzedzone jakimś bodźcem zewnętrznym na konstatację, że są wyłącznie podejmowane z inicjatywy własnej organu.

Widoczne staje się to po przeanalizowaniu uprawnień zarówno z art. 23 pkt 1, jak i 24 pkt 1 ust. o p.i.p., określających w jak dużym stopniu organ kontroli samodzielnie i autorytatywnie kształtuje sytuację swoją i podmiotu kontrolowanego.

Art. 25 pozwalający na korzystanie z pomocy biegłych i instytucji eksperckich bez przyznawania tożsamego uprawnienia pracodawcy do posługiwania się takimi podmiotami powoduje wykreowanie dysproporcji zdolności przedstawiania własnych racji. *Lege non distinguente*, każdy podmiot uprawniony do przeprowadzania kontroli posiada wspomniane uprawnienia i *a contrario* w żadnym wypadku nie ma ich kontrolowany. Nawet nowelizacja k.pk. z 1 lipca 2015 r., dozwolająca w art. 393 § 3 na przeprowadzenie dowodu prywatnego z opinii biegłych lub instytucji badawczych, który z kolei mógłby stanowić przedmiot materiału dowodowego w postępowaniu przed sądem, nie jest instytucją dopuszczalną na



kanwie obecnego k.p.w., ponieważ zgodnie z art. 1§ 2 teże ustawy stosuje się k.p.k., o ile ustawodawca uczynił w przepisach stosowne odwołanie. Brak w katalogu z art. 81 k.p.w. wzmianki o art. 393 k.p.k. powoduje, iż *a contrario* nie ma on zastosowania i mieć nie może z powodu, o którym wspominałem – braku generalnego odesłania i ponadto zasady, iż wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco, zwłaszcza w prawie penalnym. Tym samym dochodzi do zachwiania równowagi uprawnień procesowych, do której nie ma podstaw na gruncie k.p.w., skoro są możliwe na podstawie k.p.k. – *a minori ad maius*.

Rozwiązanie takie oceniam za nie w pełni uzasadnione i prawdopodobnie wynikające z nieprzemyślenia ustawodawcy o możliwości kompatybilności ustaw k.p.k. i k.p.w. w tym wąskim zakresie. Wystarczy tylko zauważyć, iż dzięki znowelizowanemu art. 393 k.p.k. możliwe stałoby się to, że podmiot kontrolowany mógłby w postępowaniu sądowym powołać się na przykład na fakt należytego przestrzegania przepisów BHP, o ile zarzucany czyn dotyczyłby właśnie ich naruszenia, co stanowiłoby istotną przeciwwagę dla materiału zebranego przez oskarżyciela.

W przypadku znowelizowania art. 167 k.p.k. postulowana przeze mnie zmiana miałaby jeszcze istotniejsze znaczenie, ponieważ może w sposób pełniejszy realizować założenia kontrydiktoryjności i zbieżne w tym elemencie faktory zasady prawdy materialnej, które w obecnym stanie normatywnym na etapie procedury kontrolnej przedstawiają się specyficznie, jako nie w pełni zrealizowane.

Pojawia się więc konstatacja, iż procedura kontrolna poddana jest w znaczącym stopniu ideom zasady inkwizycyjności działania organów. Dostrzegam jednakże pewne standardy postępowania, które zawierają w sobie przejaw oddawania podmiotowi kontrolowanemu inicjatywy w procesie. Są to instytucje na przykład z artykułów 23 pkt 4<sup>12</sup> i 34 pkt 5<sup>13</sup> ust. o p.i.p. Oba wyjątki łączy to, iż odnoszą się do procedury odwoławczej, a to uzasadnia tezę, którą nazwałbym *sui generis* „kontrydiktoryjnością wtórną”, ponieważ zakłada udział drugiej strony wyłącznie w sytuacji, kiedy musi przedsięwziąć czynności kontestujące uprzednie działania podmiotu kontrolującego.

Pierwsza instytucja ma na celu doprowadzenie do ujawnienia pracodawcy danych osobowych pracownika, który dostarczał podmiotowi kontrolującemu informację o stanie działalności przedsiębiorstwa. Tym samym można dostrzec *analogii iuris* do instytucji świadka incognito z k.p.k., z uwzględnieniem kontekstu procesowego przejawiającego się w przesłankach wyłączenia jawności danych osobowych. Nieujawnienie imienia i nazwiska pracownika spowodowane może być przecież jakimkolwiek zagrożeniem uszczerbkiem lub zarzutem! Jest to przykład skrajnej nonszalancji ustawodawcy, który w sposób nieakceptowalnie szeroki określił przesłanki wspomnianej instytucji. Spowodowało to *de lege lata*

<sup>12</sup> 23.4 Na postanowienie w sprawie zachowania w tajemnicy danych osobowych, o których mowa w ust. 2, pracodawcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Zażalenie na postanowienie inspektora pracy rozpoznaje właściwy okręgowy inspektor pracy. Postępowanie dotyczące zażalenia toczy się bez udziału pracodawcy i z wyłączeniem jawności.

<sup>13</sup> 34.5 Od decyzji inspektora pracy wydanej w formie pisemnej lub stanowiącej wpis do dziennika budowy, podmiotowi kontrolowanemu przysługuje odwołanie do okręgowego inspektora pracy. Odwołanie wnosi się w terminie 7 dni od daty otrzymania decyzji.

wyłącznie autorytatywne określenie, kiedy pracodawca nie będzie mógł odnieść się do rzetelności zarzutów, jakie w przyszłości mogą stanowić materiał dowodowy w postępowaniu przed sądem skutkującym odpowiedzialnością wykroczeniową podmiotu kontrolowanego, a więc może przy uwzględnieniu wykładni funkcjonalnej przepisów stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady jawności postępowania stanowiącego o odpowiedzialności karnej. W moim przekonaniu art. 23 pkt 2 ust. o p.i.p. jest więc najbardziej jaskrawym przykładem inkwizycyjności, do której ustawodawca musiał przeciwstawić art. 23 pkt.4, aby zniwelować przepaść kompetencyjną pomiędzy organem kontrolującym a pracodawcą. Niemniej jednak można pokusić się o wniosek o ustanowieniu standardów nie w pełni realizujących obiektywizm organów, które dokonują analizy spornych argumentów przeciwstawnych podmiotów, ponieważ po pierwsze, termin na przedstawienie zażalenia został określony bardzo restrykcyjnie, co częstokroć w sposób materialny może pozbawiać pracodawcę możliwości działania i zapewniać jedynie fasadowość instytucji w znaczeniu formalnym. Po drugie, zażalenie rozpatruje okręgowy Inspektor Pracy, który jest zwierzchnikiem podmiotu kontrolującego i tym samym może nieobiektywnie wpłynąć na rozstrzygnięcie konfliktu. Poza tym kwestią nie do końca wyjaśnioną jest termin, w jakim ma on podjąć czynności wyjaśniające. Posiłkując się regulacjami k.p.a. do czego jesteśmy uprawnieni i o czym wspominałem w poprzedniej części opracowania, można przyjąć, iż zgodnie z 35 § 2 *in fine* termin ten nie powinien instrukcyjnie przekraczać jednego miesiąca.

Odminną koncepcję prezentuje J. Jagielski<sup>14</sup>, który poprzez odrzucenie zapatrywania o administracyjnym charakterze procedury kontrolnej zrezygnował w sposób konkludentny z uwzględnienia okresów do zakończenia postępowania. Stosując argumentację z konsekwencji prawnych takiej tezy można przyjąć, iż okręgowy Inspektor Pracy miałby wtedy nieograniczony niczym termin do rozpatrywania zażalenia, robiłby to niejawnie i bez udziału skarżącego, co w sytuacji skrajnej mogłoby doprowadzić do całkowitego pozbawienia sensu instytucji z art. 23 pkt 4 ust. o p.i.p. i do kończenia całego postępowania w sprawie o wykroczenie bez załatwienia kwestii wypadkowej, której wynik mógłby zapobiec wymierzeniu sankcji karnej na podstawie niepełnego albo nawet błędnego materiału dowodowego.

Drugim przejawem kontrydiktoryjności na poziomie procedury kontrolnej jest już wspomniany art. 34 pkt 5 ust. o p.i.p. Podzielić tu należy rozważania o kwestii terminu rozpatrywania takiego środka odwoławczego i „wtórnej kontrydiktoryjności” owej regulacji. W pozostałym zakresie ujawniają się jednak kolejne wymagające poruszenia problemy, których rozpatrzenie jest konieczne dla twierdzenia o *stricte* kontrydiktoryjnej prominencji wspomnianej instytucji, a najważniejszym z nich jest pytanie, czy przepisy te w ogóle dotyczą jeszcze samej procedury kontrolnej.

Pragnę wyrazić zdanie aprobujące w teże kwestii, chociaż za przeciwnym rozwiązaniem mogłaby przemawiać funkcjonalna rola takiego środka odwoławczego i umieszczenie instytucji zażalenia w strukturze działań podmiotu kontrolującego. Funkcją bowiem niniejszej instytucji będzie wzruszenie już wydanej, gotowej decyzji. W taki sposób praco-

<sup>14</sup> J. Jagielski [w:] *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, red. J. Jagielski, K. Rączka, M. Gersdorf, Warszawa 2008, s. 82.

dawca może kontestować procedurę teoretycznie zakończoną przynajmniej w pierwszej instancji, a z racji tego, że ustawodawca *expressis verbis* nie wykreował drugoinstancyjnego organu, to – zakończonej już całkowicie. Niemniej ponownie w kwestii nieuregulowanej odwołując się do przepisów k.p.a., należy wyraźnie opowiedzieć się za przyjęciem dwuinstancyjności procedury kontrolnej i poprzez *analogię legis* rozszerzyć wspomniany etap również na okres działania okręgowego Inspektora Pracy.

Po drugie, zastosowawszy rozumowanie *a rubrica* oraz przyjmując racjonalność ustawodawcy przy braku przesłanek do interpretacji wyłącznie funkcjonalnej przepisu, tym bardziej że nic nie uzasadnia odrzucenia wykładni językowej i systemowej, których wyniki są zgodne, pozostaje przyjąć, że umieszczenie art. 34 w rozdziale „Postępowanie kontrolne” nie pozostawia złudzeń co do jego przynależności strukturalnej. Podobnie posiłkując się *analogią iuris* do k.p.k. i tzw. postępowania „przejściowego”, które należy do postępowania przygotowawczego, można przyjąć wspomnianą wyżej tezę.

Podsumowując etap procedury kontrolnej należy stwierdzić, że jest to fragment działania organów państwa, gdzie zasada kontrydiktoryjności postępowania stanowi jedynie wyjątek od generalnie przyjętego działania inkwizycyjnego. Ma charakter wyjątkowy z dwóch powodów, po pierwsze przejawia się jako *exceptio* od przyjętej reguły działania inkwizycyjnego, a po drugie – wskazane przeze mnie jej przejawy uzasadniają tezę o odmiennym rozumieniu kontrydiktoryjności w sytuacji spojrzenia na nią przez pryzmat celów jakie mają być osiągnięte w szczególnym postępowaniu w sprawie o wykroczenia przeciwko prawom pracownika, gdzie nie mniejszy wpływ mają refleksowe przejawy funkcji prawa pracy.

## ZASADA WSPÓLDZIAŁANIA ZE SPOŁECZEŃSTWEM W DOSTARCZANIU INSPEKTOROWI PRACY INFORMACJI PODCZAS PROWADZENIA PROCEDURY KONTROLNEJ

W tej części pracy zamierzam przedstawić zagadnienia związane z charakterystycznymi przejawami zasady współdziałania pracowników i innych podmiotów z organem dokonującym kontroli. Kwestiami, jakie będą wymagały omówienia, są zagadnienia obligatoryjności czy też fakultatywności takiej współpracy, możliwości odmowy współdziałania i nieudzielenia pewnych informacji inspektorowi oraz sposoby dokonywania wezwań.

Kwestię takiego współdziałania w sposób niezwykle szczątkowy reguluje art. 23.1 pkt 3 ust. o p.i.p., który odnosi się przede wszystkim do zakresu podmiotowego osób, jakie mogą być wzywane do składania wyjaśnień w sprawie. Są to zarówno pracownicy obecni, byli pracownicy, osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, oraz tak zwani „samozatrudnieni”, czyli osoby prowadzące działalność gospodarczą na terenie zakładu pracy, np. prowadzące zakładową stołówkę. Katalog ten jest wyczerpującym, a świadczy o tym argument natury językowej polegający na niezastosowaniu przez ustawodawcę klauzuli „w szczególności” oraz posługiwanie się w wyczerpującym katalogu alternatywą zwykłą „albo”. Z tego względu niemożliwe jest zasięgnięcie informacji od

osób, które pracę swą wykonują na obojętnie jakiej podstawie prawnej, ale są zatrudnione u innego pracodawcy, ten wyznaczył im jako miejsce wykonywania pracy miejsce, gdzie doszło do wystąpienia prawdopodobnego czynu niedozwolonego. Podobnie nie można wzywać zatrudnionych w oddziale jednego przedsiębiorstwa, gdy kontrola prowadzona jest w innym oddziale strukturalnie, organizacyjnie – finansowo wyodrębnionym. Takie rozwiązanie jest w kontekście dążenia do zadośćuczynienia przestrzegania zasady prawdy materialnej niewystarczające i postulować należy zmianę polegającą na rozszerzeniu katalogu osób mogących być wzywani na wszystkie podmioty zatrudnione, bądź które były zatrudnione albo wykonywały pracę na innej podstawie niż stosunek pracy na rzecz podmiotu kontrolowanego bądź innego podmiotu, ale w miejscu gdzie prowadzone są czynności kontrolne.

Z powodu pobieżnej regulacji umieszczonej w samej ust. o p.i.p. konieczne jest odwołanie się po raz kolejny do k.p.a., a zwłaszcza artykułów 50–56. Tym samym zasadna jest konstatacja, iż osoba wezwana ma prawny obowiązek stawić się na wezwanie osobiście w obrębie gminy lub miasta, w jakim przebywa. Jednakże jeśli przesłuchanie takiej osoby ma się odbyć w jej miejscu pracy, a zamieszkuje ona poza terenem gminy, w której świadczy pracę, czy wówczas w dalszym ciągu mamy do czynienia z obowiązkiem osobistego stawiennictwa, czy też pozostaje obowiązek pojawienia się w miejscu pracy, który wynika z umowy o pracę, ale wygasa przymus przekazania informacji Inspektorowi Pracy? Posługując się więc argumentem *ad absurdum*, można wyobrazić sobie, iż pracownik wykonuje swe czynności w jednym pomieszczeniu, ale skutecznie może odmówić przeniesienia się do kolejnego, gdzie rozmowę z nim chciałby przeprowadzić podmiot kontrolujący. Taka interpretacja jest oczywiście błędna i zasługuje na odrzucenie, ponieważ godzi w racjonalność ustawodawcy, a *ratio legis* art. 51 k.p.a. jest zapobieganie nadmiernie uciążliwej podróży z miejsca zamieszkania pracownika do siedziby podmiotu kontrolującego. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest również fakt, iż specyfika zasady współdziałania polega właśnie na tym, aby do owej kooperacji podmiotowej dochodziło jak najczęściej, a zdecydowanym stosownym miejscem jest ku temu miejsce pracy, a zatem gdyby wyeliminować możliwość ustanowienia miejsca wezwań, akurat tam godziłoby to w *nature rerum* całej zasady postępowania.

Kolejną problemową kwestią jest odmowa składania wyjaśnień podczas przesłuchania. Jest to immanentne ograniczenie zasady współdziałania z podmiotem kontrolowanym, na jakie nie godzić się może pracownik. Nie istnieją żadne wyrażone ustawowo przesłanki zabraniające stosować podczas prowadzenia procedury kontrolnej przepisów artykułów art. 83 k.p.a., a zatem są to ograniczenia niedozwalające na korzystanie z informacji, których nie zgodzi się przekazać pracownik powiązany więzami rodzinnymi z pracodawcą, czy mogących narazić samego pracownika na odpowiedzialność karną. Czy jednak skutecznie można odmówić składania zeznań, powołując się na możliwość ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, na przykład odmawiając podania informacji o wysokości wydatków na cele reprezentacji?

Charakter takiego ograniczenia został ujęty w art. 11.4 ust. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>15</sup>. Nie uważam jednak, że taka odmowa będzie zasadna, albowiem art. 83 §2 *in fine* precyzuje, iż ostatnią przyczyną pozwalającą odmówić składania zeznań jest tajemnica zawodowa, do kategorii której nie należy tajemnica działalności przedsiębiorstwa.

Innym przykładem współdziałania jest art. 29 ust. o p.i.p., który statuuje obowiązek kooperacji w procesie kontrolowania podmiotów zbiorowych, jak związki zawodowe, samorząd załogi i rady pracowników.

Konkludując, należy uznać, że szczególne przejawy zasady współdziałania społeczeństwa w procesie samej procedury kontrolnej będą polegały przede wszystkim na przeprowadzaniu wywiadów, rozmów, przesłuchań przez Inspektora Pracy, ale także na ułatwianiu mu przeprowadzenia działań. Tutaj znowu, tak jak na poprzednim etapie należy podkreślić, że większe znaczenie od innych dowodów ma właśnie opinia pracowników.

## PODSUMOWANIE

W niniejszym opracowaniu dokonałem wywodu dotyczącego rozumienia zasad postępowania w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Myślą przewodnią była analiza elementów charakterystycznych, które przedstawiają pewne odmienności niewystępujące w innych rodzajach procedur. Ogromnie ciężko wybrać zasady jakie zostały poddane analizie. Dokonałem tego w oparciu o rozważania doktryny oraz własne autorskie spojrzenie na wskazany temat. Wszystko to zostało poprzedzone dokładną analizą pojęć, jakie były *sui generis* prerokwizytami niezbędnymi do rozumienia dalszych rozważań. W części przedmiotowej pewnym *novum* było uznanie za immamentny element postępowania w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika procedury prowadzonej przez Inspektora Pracy bądź inną osobę. Etap ten określiłem mianem procedury kontrolnej i ze względu na jej powiązanie z całym etapem czynności, jakie się odbywają, zaliczyłem tę część działań do badanego postępowania.

## Bibliografia

- Flasiński M., *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa 1999.
- Jabłońska-Bonca J., *Prawnik a sztuka negocjacji i retoryki*, Warszawa 2003.
- J. Jagielski [w:] *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, red. J. Jagielski, K. Rączka, M. Gersdorf, Warszawa 2008.
- Steinborn S., *Porozumienia w polskim procesie karnym*, Kraków 2005.
- Woś T. [w:] *Postępowania administracyjne*, red. H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski, T. Woś, Warszawa 2013.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r., Dz.U. 1993 nr 47, poz. 211.

Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny – zarys systemu*, Warszawa 2013.

**Streszczenie:** Opracowanie ma na celu poddanie analizie działań Inspektora Pracy w trakcie prowadzonej przez niego procedury kontrolnej oraz w trakcie postępowania w sprawach o wykroczenie przeciwko prawom pracownika. Badania ogniskują wokół założeń zachowania na opisywanych etapach konstytucyjnych zasad postępowania mającego na celu wymierzenie sankcji. Innowacyjność analizy polega na rozciągnięciu jej na działania wykonywane przez Inspektora Pracy określone w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy. Autor prezentuje podejście zarówno teoretyczne, jak i praktyczne przejawy postępowania zasad zachowania się stron w procesie karnym oraz w procesie o wykroczenia na płaszczyźnie *stricte* niekarnistycznej. Udowadnia istnienie tej zależności, jednocześnie podając jej przykłady.

**Słowa kluczowe:** Inspektor Pracy, zasady, wykroczenia, postępowanie kontrolne, prawda materialna

#### THE SELECTED PROCEDURE IN CASES OF OFFENCES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE ACTIVITIES CARRIED OUT BY THE LABOUR INSPECTOR

**Summary:** The work is aimed to review the activities of the Inspector of Labour during the course of his inspection procedure and proceedings in cases of offense against the rights of the employee. Research focuses on labor inspector's work and rules of criminal procedure during and additional procedural rules occurring at the stage of control. Innovation is the study of rules of criminal procedure on the basis of inspections conducted by the Labour Inspector. The author presents a theoretical and practical approach. The author examines the the manifestations of the behavior of the parties in a criminal trial and in the process of offenses under strictly not a criminal. Proves the existence of this relationship at the same time giving her examples.

**Keywords:** Work Supervisor, rules infractions, the investigation, the truth of the material