

Dariusz MAKOWSKI*

MODELE ORGANIZACJI INSPEKCJI PRACY W POLSCE I NA ŚWIECIE W ŚWIETLE ART. 7 KONWENCJI NR 129 MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY

1. Wprowadzenie

Problematyka modelu organizacyjnego inspekcji pracy podejmowana była przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) już w początkowym okresie działalności tej organizacji. Zainteresowanie MOP tą sprawą wynikało z wielości systemów organizacji inspekcji pracy, jakie stosowano w poszczególnych krajach. Przyjmowane rozwiązania prawne dawały podstawę do wyodrębnienia trzech zasadniczych modeli organizacji służb inspekcji pracy. Pierwszy reprezentowały kraje, w których całość funkcji inspekcyjnych była powierzona jednej w sensie instytucjonalno-podmiotowym inspekcji pracy (do tej grupy zaliczano Polskę, a także np. Bułgarię, Estonię, Grecję, Włochy). Drugi model polegał na utrzymywaniu jednej ogólnej inspekcji pracy, w ramach której bądź to wyodrębniane były specjalne sekcje, bądź też działały osobne służby inspekcyjne poddane jednak nadzorowi tej samej władzy rządowej (np. Dania, Finlandia, Irlandia, Norwegia, Szwecja). Trzeci model reprezentowały kraje, w których działały całkowicie odrębne służby inspekcji pracy poddane nadzorowi różnych władz rządowych (np. Francja, Wielka Brytania). Ponadto w niektórych krajach inspekcja pracy nie była podporządkowana centralnym władzom rządowym, lecz podlegała władzom lokalnym¹.

* Dr, Katedra Prawa Pracy, Uniwersytet Łódzki.

¹ Szerzej zob.: Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *L'Organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, Genève 1939, s. 31–36.

W sytuacji tak dużej różnorodności występujących systemów organizacji inspekcji pracy, eksperci MOP, kierując się troską o optymalizację modelu organizacji inspekcji pracy odpowiednio do zadań, jakie inspekcji tej przypisywano, rozważali, czy należy promować model, w którym jedna służba inspekcji pracy (i ci sami inspektorzy) zapewniałaby kontrolę wszelkich przepisów prawa pracy we wszystkich zakładach pracy, czy też należałoby raczej wspierać model, w którym występowałyby wielość służb inspekcji pracy wyodrębnionych według kryterium branżowego (np. w przemyśle, handlu, rolnictwie, górnictwie itp.). W odniesieniu do tego drugiego modelu nasuwały się dalsze pytania, zwłaszcza o zakres powiązań (organizacyjnych) między poszczególnymi służbami inspekcyjnymi oraz celowość usytuowania wszystkich tych służb w relacji podporządkowania centralnej władzy państwowej².

Najszybciej MOP wypracowała odpowiedź na ostatnie z wyżej postawionych pytań. Stosownie do par. 10 zalecenia nr 20 MOP z 22 października 1923 r. o inspekcji pracy³, inspekcja powinna być usytuowana pod bezpośrednią i wyłączną kontrolą centralnej władzy krajowej, nie zaś pod kontrolą władz lokalnych, od których w żadnym stopniu nie może zależeć w wykonywaniu jakichkolwiek swoich funkcji. Postulatowi wynikającemu z par. 10 zalecenia z 1923 r.⁴ wiążący charakter nadano w wydanej dnia 11 lipca 1947 r. Konwencji nr 81 o inspekcji pracy w przemyśle i handlu⁵, której zakres poszerzono przyjętym w dniu 6 czerwca 1995 r. protokołem (dotychczas nieratyfikowanym przez Polskę), dotyczącym sektora usług pozahandlowych⁶. Przepis

² W prowadzonych w tym okresie pracach MOP rozważano poddanie służb inspekcji pracy nadzorowi ze strony właściwej krajowej władzy wykonawczej, np. ministerstwa; zob.: Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Détermination de principes généraux pour l'inspection du travail*, Genève 1923, s. 28–30 i 38.

³ Tekst zalecenia nr 20 (oraz innych konwencji i zaleceń MOP) zamieszczony jest na stronie: www.mop.pl.

⁴ Zalecenia MOP – inaczej niż konwencje, które po ratyfikacji stają się źródłem zobowiązań międzynarodowych dla danego państwa – nie są przedmiotem ratyfikacji i wytyczają jedynie kierunek pożądanego rozwoju krajowego prawa pracy i polityki społecznej; **M. Seweryński**, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, Warszawa 1983, s. 14.

⁵ Dz.U. z 1997 r., Nr 72, poz. 450.

⁶ O znaczeniu braku ratyfikacji przez nasz kraj protokołu z 1995 r. zob. szerzej **L. Florek**, *Zakres kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2008/3, s. 18–20; **T. Nycz**, *Zakres stosowania Konwencji nr 81 MOP*, cz. I, www.prawo-pracy.pl; **L. Prasolek**, [w:] *Kontrola pracodawcy przez Państwową Inspekcję Pracy*, red. A. Lankamer-Prasolek, Ł. Prasolek, Warszawa 2009, s. 4.

art. 4 ust. 1 Konwencji nr 81 wymaga, aby inspekcja pracy podlegała nadzorowi i kontroli władzy centralnej, jeśli tylko jest to zgodne z praktyką administracyjną państwa członkowskiego. W ten sposób normatywny wyraz znalazło przekonanie o celowości podporządkowania inspekcji pracy centralnej władzy państwowej, a nie władz lokalnych. Model inspekcji pracy podporządkowanej władzom lokalnym uznano za nieskuteczny ze względu na niemożność zapewnienia jednolitego stosowania ustawodawstwa na terytorium całego kraju, brak koordynacji działań inspekcyjnych, a także brak odpowiednich kompetencji osób sprawujących kontrolę⁷. Wad tych zasadniczo nie posiada system, w którym inspekcja pracy poddana jest nadzorowi centralnej władzy państwowej, co znacząco ułatwia ustanowienie i zastosowanie jednolitej polityki inspekcyjnej oraz jej prowadzenie w całym kraju⁸. Takie rozwiązanie pozwala ponadto zracjonalizować dostępne środki działania, minimalizując w szczególności ryzyko dublowania kontroli⁹.

Poza jednoznacznym nakazem podporządkowania krajowych systemów inspekcji pracy centralnej władzy państwowej, Konwencja nr 81 nie normuje bardziej szczegółowo modelu organizacji inspekcji pracy. Można z tego wnosić, że na gruncie tej Konwencji akceptowany jest każdy model, pod warunkiem, że inspekcja pracy w przemyśle i handlu, a na podstawie protokołu do Konwencji z 1995 r. także w sektorze usług pozahandlowych, poddana zostaje nadzorowi centralnej władzy państwowej.

Modelom organizacji inspekcji pracy więcej uwagi MOP poświęciła dopiero w kolejnej Konwencji z dziedziny problematyki inspekcyjnej, tj. w Konwencji nr 129 z dnia 25 czerwca 1969 r. o inspekcji pracy w rolnictwie¹⁰. Przepis art. 7 ust. 1 tej Konwencji powtarza zasadę wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konwencji nr 81, ustanawiając wymóg poddania inspekcji pracy w rolnictwie nadzorowi i kontroli organu centralnego, jeżeli jest to zgodne z praktyką administracyjną państwa członkowskiego. Norma art. 7 ust. 2 Konwencji nr 129, będąca odpowiednikiem art. 4 ust. 2 Konwencji nr 81, stanowi, że w przypadku państwa federacyjnego określenie „organ centralny” może oznaczać bądź organ centralny na szczeblu federalnym, bądź na szczeblu jednostki wchodzącej w skład federacji. Dla problematyki modeli organizacji inspekcji pracy podstawowe

⁷ Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *L'Organisation...*, s. 29 i 30.

⁸ W. von Richthofen, *Inspekcja pracy. Przewodnik po profesji*, Genewa 2002, s. 157.

⁹ Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Inspection du travail*, Genève 2006, s. 51.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r., Nr 72, poz. 452.

znaczenie ma jednak art. 7 ust. 3 Konwencji, niemający swego odpowiednika we wcześniej wydanej Konwencji nr 81. Przepis ten przewiduje, że wykonywanie inspekcji pracy w rolnictwie może być zapewnione na przykład przez:

- a) jeden organ inspekcji pracy właściwy dla wszystkich gałęzi działalności gospodarczej;
- b) jeden organ inspekcji pracy, w którym istnieje specjalizacja funkcjonalna, zapewniona przez odpowiednie szkolenie inspektorów powołanych do wykonywania swoich obowiązków w rolnictwie;
- c) jeden organ inspekcji pracy, w którym istnieje specjalizacja instytucjonalna, zapewniona przez utworzenie technicznie wykwalifikowanego wydziału, którego urzędnicy wykonują swoje obowiązki w rolnictwie;
- d) inspekcję wyspecjalizowaną, powołaną do wykonywania swoich obowiązków w rolnictwie, lecz której działalność będzie podlegała nadzorowi organu centralnego wyposażonego w takie same uprawnienia w zakresie inspekcji pracy w innych gałęziach działalności gospodarczej, jak przemysł, transport i handel¹¹.

W dalszej części artykułu analizie poddany zostanie zakres zastosowania art. 7 Konwencji nr 129, rodzaje modeli organizacji inspekcji pracy określone w tym przepisie oraz przykłady ich zastosowania w systemach prawnych wybranych krajów europejskich. Na koniec, uwzględniając fakt ratyfikacji Konwencji nr 129 MOP przez Polskę w 1997 r., ocenie w świetle art. 7 ust. 3 Konwencji poddane będą nasze uregulowania prawne.

2. Zakres zastosowania art. 7 Konwencji nr 129

Przepisy art. 7 Konwencji nr 129 nasuwają przede wszystkim pytanie o to, czy dotyczą one wyłącznie inspekcji pracy w rolnictwie, czy też zakres ich zastosowania wykracza poza ten sektor. Literalna wykładnia przepisów może prowadzić do wniosku, że dotyczą one tylko inspekcji pracy w rolnictwie; wyliczone w art. 7 ust. 3 Konwencji modele organizacyjne poprzedza zwrot odnoszący się do wykonywania inspekcji pracy w rolnictwie, a uregulowania te zamieszczone są w Konwencji w całości poświęconej inspekcji w rolnictwie. Z drugiej jednak strony, sposób określenia w tej Konwencji poszczególnych

¹¹ Treść art. 7 ust. 3 Konwencji zacytowana została na podstawie ustawy ratyfikacyjnej.

modeli organizacji inspekcji pracy zdaje się raczej świadczyć o szerszym zakresie ich obowiązywania. Może na to wskazywać np. art. 7 ust. 3 pkt a, który określa model organizacji inspekcji pracy w rolnictwie zapewnianej przez działanie jednego organu inspekcji pracy właściwego dla wszystkich gałęzi gospodarki, a więc nie tylko dla sektora rolniczego. Do podobnego wniosku prowadzi wykładnia art. 7 ust. 3 pkt d, w którym znalazło się odniesienie do inspekcji pracy działających w innych gałęziach gospodarczych. Ten sposób wykładni art. 7 ust. 3 Konwencji można – jak się wydaje – zastosować także do pozostałych wskazanych w nim modeli organizacji inspekcji pracy, mimo to, że wprost odnoszą się one jedynie do inspekcji pracy w rolnictwie. Można mianowicie zakładać, że model określony w art. 7 ust. 3 pkt c uwzględnia powołanie technicznie wykwalifikowanych wydziałów nie tylko w sektorze rolniczym, ale także w innych sektorach gospodarki, a specjalizacja funkcjonalna inspektorów pracy charakterystyczna dla modelu określonego w art. 7 ust. 3 pkt b, poza sektorem rolnictwa, może równie dobrze występować także w innych sektorach.

Teza o szerszym zakresie zastosowania art. 7 ust. 3 Konwencji, nieograniczającym się jedynie do sektora rolniczego, znajduje uzasadnienie także w wykładni celowościowej i systemowej. *Ratio legis* tego przepisu należy bowiem upatrywać nie tyle w określeniu możliwych modeli organizacji inspekcji pracy **w rolnictwie**, co raczej w dążeniu prawodawcy międzynarodowego do dodatkowego podkreślenia (wzmocnienia reguły), że niezależnie od przyjętego w rozwiązaniach krajowych modelu organizacji inspekcji pracy, ma ona podlegać nadzorowi centralnej władzy państwowej. W raportach MOP z 1985 r. i 2006 r. na temat inspekcji pracy stwierdza się wprost, że art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129 określa sposoby zastosowania zasady poddania systemu inspekcji pracy w rolnictwie nadzorowi władzy centralnej¹². W tym sensie art. 7 ust. 3 dopełnia wcześniej wydaną Konwencję nr 81, w której zasada ta była już przewidziana. W Konwencji nr 129 powtarza się tę zasadę (w art. 7 ust. 1) i w jakiejś mierze uszczegóławia, potwierdzając w art. 7 ust. 3 jej obowiązywanie niezależnie od obranego w danym kraju modelu organizacyjnego inspekcji. W stosunku do Konwencji nr 81 przepis art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129 nie wnosi więc zasadniczo nowej treści, poza tym, że określa niektóre modelowe sposoby organizacji inspekcji pracy. Taka wykładnia znajduje

¹² Raporty Międzynarodowego Biura Pracy: *Inspection du travail*, Genève 1985, pkt 111, www.ilo.org; *Inspection...*, [2006], s. 51.

uzasadnienie także w wewnętrznej systematyce art. 7, którego ust. 1 wyraża wspomnianą zasadę, a ust. 3 tego samego art. 7 określa modele organizacji inspekcji pracy. Reasumując, wykładnia art. 7 ust. 3 Konwencji daje podstawy, aby przyjąć, że przepis ten wyznacza szersze ujęcie organizacji inspekcji pracy, nie ograniczające się jedynie do sektora rolniczego.

Analiza modeli organizacji inspekcji pracy określonych w art. 7 ust. 3 Konwencji może wywoływać jeszcze inną wątpliwość co do zakresu zastosowania tego uregulowania. Chodzi mianowicie o zwrot „gałęzie działalności gospodarczej” przyjęty w polskim tłumaczeniu art. 7 ust. 3 Konwencji. W językach angielskim i francuskim użyte są odpowiednio określenia: *sectors of economic activity* i *branches de l'activité économique* tłumaczące się wprost jako sektory (gałęzie) aktywności ekonomicznej. Przyjęcie w naszej ustawie ratyfikacyjnej, że zwroty te oznaczają działalność gospodarczą, skutkuje rozumieniem tego pojęcia zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³. Stosownie do art. 2 tej ustawy, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły¹⁴. Pojęcie działalności gospodarczej przyjęte w polskim tłumaczeniu Konwencji należałoby zatem odnosić wyłącznie do określonych rodzajów działalności zarobkowej, wykonywanych w sposób zorganizowany i ciągły. Nie wydaje się, aby o takie znaczenie tych zwrotów chodziło w art. 7 ust. 3 Konwencji. W szczególności zwraca uwagę brzmienie art. 7 ust. 3 pkt d Konwencji, w którym wymienia się niektóre gałęzie „działalności gospodarczej”, takie jak przemysł, transport, handel. Przepis ten odwołuje się w istocie do pewnych **sektorów (działów) gospodarki**¹⁵, **nie zaś do rodzajów działalności o określonych cechach** – jak wynikałoby to z ustawowej definicji działalności gospodarczej¹⁶. Wydaje się, że taki też jest rzeczywisty sens analizowanego

¹³ T.j.: Dz.U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447, ze zm.

¹⁴ Zgodnie z art. 3 ustawy, jej przepisów nie stosuje się do określonych rodzajów działalności w rolnictwie.

¹⁵ W takim kontekście znaczeniowym art. 7 ust. 3 Konwencji analizuje **A.M. Świątkowski**, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. I, Warszawa 2008, s. 434, 435.

¹⁶ O pojęciu działalności gospodarczej zob. szerzej: **C. Kosikowski**, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, komentarz*, Warszawa 2011, s. 15–39; **K. Strzyczkowski**, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 222–227; **Z. Snażyk, A. Szafranski**, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2010, s. 79–85.

zwrotu. W rezultacie można odnieść wrażenie, że art. 7 ust. 3 Konwencji w brzmieniu przyjętym w naszej ustawie ratyfikacyjnej nie oddaje w pełni właściwej zawartości merytorycznej tego przepisu i prowadzi do nieuzasadnionego zawężenia jego zakresu znaczeniowego.

3. Typologia modeli organizacji inspekcji pracy na gruncie art. 7 ust. 3 Konwencji

Kryterium, według którego wyodrębnia się modele organizacji inspekcji pracy w art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129, stanowi sektorowy (branżowy) zakres właściwości inspekcji¹⁷. Z tego punktu widzenia przewidziane w art. 7 ust. 3 modele można podzielić na dwa zasadnicze rodzaje: model inspekcji powszechnej (ogólnej) oraz model inspekcji branżowej (specjalistycznej)¹⁸. W modelu inspekcji powszechnej występuje jednolita w sensie instytucjonalno-podmiotowym inspekcja pracy wspólna dla wszystkich zakładów pracy i **właściwa we wszystkich sektorach gospodarki**, w tym także w sektorze rolniczym¹⁹. Do tej grupy zaliczają się modele określone w art. 7 ust. 3 pkt a, b i c Konwencji. Model inspekcji branżowej określony został w art. 7 ust. 3 pkt d i polega na funkcjonowaniu odrębnych inspekcji pracy nadzorujących **poszczególne gałęzie gospodarki**, w tym rolnictwo. Wymaga podkreślenia, że charakterystyczna dla niego specjalizacja obecna jest w pewnym zakresie także w modelu inspekcji powszechnej. W ramach tego modelu można w związku z tym przeprowadzić dodatkowy wewnętrzny podział na: (1) model inspekcji powszechnej w ujęciu najbardziej ogólnym, w którym nie przewiduje się jakiegokolwiek specjalizacji (art. 7 ust. 3 pkt a Konwencji), oraz (2) modele, w ramach których taka specjalizacja jest przewidziana (art. 7 ust. 3 pkt b i c Konwencji). Różnica między modelami określonymi w art. 7 ust. 3 pkt b i c

¹⁷ Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Inspection...*, [1985], www.ilo.org.

¹⁸ A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe...*, s. 435.

¹⁹ Wiele krajów uchyla się od ratyfikacji Konwencji nr 129 pod pretekstem, że taka ratyfikacja wymagałaby ustanowienia osobnego systemu inspekcji pracy w rolnictwie. Jak się podkreśla w publikacjach MOP, takie podejście jest całkowicie nieuzasadnione w świetle art. 7 Konwencji 129; zob. raporty Międzynarodowego Biura Pracy, *Inspection...*, [1985], pkt 306; *Inspection...*, [2006], s. 51. Szerzej o przyczynach stosunkowo niewielkiej liczby ratyfikacji konwencji nr 129 zob. Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Administration du travail et inspection du travail*, Genève 2011, s. 8 i 9.

polega na tym, że w jednym z nich występuje specjalizacja instytucjonalna (zapewniona przez utworzenie technicznie wykwalifikowanych wydziałów), a w drugim – specjalizacja funkcjonalna (zapewniona przez odpowiednie szkolenie inspektorów). Jak się wydaje, między tymi modelami zachodzi dodatkowy związek polegający na tym, że realizacja modelu, w którym są tworzone technicznie wykwalifikowane wydziały, skutkować będzie zatrudnieniem w nich inspektorów pracy wyszkolonych odpowiednio do profilu i zadań tych wydziałów, a więc jednoczesną realizacją drugiego z tych modeli.

Jak zostało to już powiedziane, modele określone w art. 7 ust. 3 Konwencji zostały wyodrębnione z zastosowaniem kryterium sektorowego zakresu właściwości inspekcji. Wynika to z faktu, że przepis ten bezpośrednio dotyczy inspekcji pracy w rolnictwie, a więc jednego z sektorów gospodarki, w związku z czym wszystkie modele przewidziane w tym przepisie, określające możliwe sposoby organizacji inspekcji pracy w rolnictwie, mają charakter w pewnym sensie sektorowy. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że wyłącznie model określony w pkt d art. 7 ust. 3 Konwencji jest modelem branżowej inspekcji pracy, w którym właściwość inspekcji ograniczona jest ze względu na sektor (branżę). Pozostałe modele (art. 7 ust 3 pkt. a–c Konwencji) reprezentują model powszechnej (a nie branżowej) inspekcji pracy, pomimo ich branżowego „rodowodu” wynikającego z podstawowego celu art. 7 ust 3, jakim jest określenie modeli organizacji inspekcji pracy w sektorze rolniczym.

Wykładnia literalna art. 7 ust. 3 Konwencji nie pozostawia wątpliwości, że wymienione w nim modele organizacji inspekcji pracy mają charakter jedynie przykładowy, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot „na przykład” poprzedzający określenie samych modeli. Akceptuje się zatem występowanie także innych modeli organizacji inspekcji pracy nieprzewidzianych wprost w art. 7 ust. 3, jak również różnego rodzaju modeli „mieszanych” stanowiących kombinacje modeli wskazanych w tym przepisie, pod warunkiem ustanowienia nad działalnością inspekcji pracy nadzoru centralnej władzy państwowej. Przepis art. 7 ust. 3 Konwencji pełni w związku tym rolę swoistej sugestii prawodawcy międzynarodowego odnośnie do sposobu organizacji krajowego systemu inspekcji pracy²⁰.

²⁰ Zdaniem **A.M. Świątkowskiego**, w przepisie tym zamieszczona została nieobowiązująca państwa członkowskie norma prawna, która zazwyczaj znajduje się w zaleceniach MOP (*Międzynarodowe ...*, s. 433).

4. Modele organizacji inspekcji pracy w wybranych krajach europejskich

Na świecie mają zastosowanie różne modele organizacji inspekcji pracy, mniej lub bardziej nawiązujące do modeli określonych w art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129. Gdy chodzi o sektor rolnictwa, w większości krajów przyjęty jest model inspekcji powszechnej, w którym inspekcja pracy w rolnictwie realizowana jest w ramach ogólnego systemu inspekcyjnego wspólnego dla wszystkich sektorów gospodarki²¹. W niektórych krajach obowiązują równocześnie rozwiązania prawne świadczące o przyjęciu w jakimś stopniu modelu inspekcji powszechnej wyspecjalizowanej funkcjonalnie lub instytucjonalnie. Przykładem kraju, w którym przyjęto elementy modelu inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej funkcjonalnie (odpowiednio do art. 7 ust. 3 pkt b Konwencji), może być Słowacja²². Inspektorzy słowaccy dzielą się na inspektorów-asystentów oraz na samodzielnych inspektorów pracy. Inspektorzy są wstępnie szkoleni w pełnym zakresie działań inspekcyjnych, ale po 6 latach pracy samodzielni inspektorzy pracy rozpoczynają specjalizację w poszczególnych sektorach gospodarki²³. Do tego modelu nawiązują także przepisy obowiązujące w Serbii. W tym kraju od inspektora pracy mającego wykonywać zadania inspekcyjne w niektórych sektorach gospodarki wymaga się posiadania wyższego wykształcenia, merytorycznie odpowiadającego charakterystyce danego sektora²⁴.

Model inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej instytucjonalnie (w sensie przyjętym w art. 7 ust. 3 pkt c Konwencji nr 129) występuje w pewnym zakresie np. w Holandii. W kraju tym inspekcja pracy jest organem o ogólnokrajowym zasięgu działania, na czele której stoi dyrektor generalny, nadzorujący działalność dyrekcji sektorowych. Wśród tych dyrekcji jest m.in. dyrekcja nadzoru nad przestrzeganiem przepisów bhp w dziedzinie budownictwa, przemysłu, usług, sektora publicznego oraz rolnictwa. Inne dyrekcje nie mają już jednak takiego branżowego charakteru, jak np. dyrekcja ds. oszustw na rynku pracy zajmująca się zwalczaniem nielegalnego zatrudnienia²⁵, co świadczy o tym,

²¹ Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Inspection...*, [2006], s. 51.

²² Podstawowym aktem prawnym w tym kraju w dziedzinie inspekcji pracy jest ustawa z dnia 2.02.2006 r.; tekst ustawy dostępny jest na stronie: www.ilo.org.

²³ P. Rozowski, *Słowacka inspekcja pracy*, Insp. Pr. 2007/5, s. 8.

²⁴ Por. art. 62 serbskiej ustawy z dnia 14.11.2005 r. o bezpieczeństwie i zdrowiu zawodowym; www.ilo.org.

²⁵ S. Szempliński, *Holenderska inspekcja pracy*, Insp. Pr. 2007/4, s. 14.

że w istocie przyjęty jest tam mieszany model organizacji inspekcji pracy. Specjalizację instytucjonalną inspekcji dopuszczają także przepisy hiszpańskie, które przewidują utworzenie jednostek organizacyjnych o wyspecjalizowanym tematycznie zakresie działania²⁶.

Model inspekcji branżowej, z wyodrębnieniem inspekcji pracy w rolnictwie, występuje np. w Austrii: organizacja inspekcji pracy uwzględnia federalną strukturę tego kraju. Odpowiedzialność za ochronę bezpieczeństwa i zdrowia zawodowego w głównej mierze spoczywa na rządzie centralnym, a konkretnie na Ministerstwie Przemysłu i Pracy. Jednak w sektorze rolnictwa i leśnictwa realizacja zadań inspekcji pracy należy do każdego z 9 krajów związkowych²⁷. Osobno działa inspekcja pracy w transporcie zajmująca się bezpieczeństwem i ochroną zdrowia w transporcie morskim, kolejowym i lotniczym oraz w niektórych instytucjach użyteczności publicznej, takich jak urzędy pocztowe i telekomunikacja²⁸.

Typowy model branżowej inspekcji pracy jeszcze do niedawna występował we Francji. Do 2009 r. w kraju tym działały trzy podstawowe rodzaje służb inspekcji pracy: inspekcja pracy monitorująca większość sektorów w przemyśle, usługach i handlu; inspekcja pracy w transporcie obejmująca transport kolejowy, powietrzny i śródlądowy oraz inspekcja pracy w rolnictwie. Każda z tych inspekcji podlegała innemu ministerstwu, tj. odpowiednio ministerstwu właściwemu ds. pracy, ministerstwu ds. transportu oraz ministerstwu ds. rolnictwa²⁹. Z dniem 1 stycznia 2009 r. nastąpiło połączenie wymienionych służb inspekcyjnych³⁰. Z tą też datą odpowiedzialnością za działalność inspekcji utworzonej w wyniku połączenia dotychczasowych służb obarczono ministra

²⁶ Por. art. 19 ust. 1 hiszpańskiej ustawy z dnia 14.11.1997 r. o systemie Inspekcji Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; www.ilo.org.

²⁷ Por. par. 1 i 14 austriackiej ustawy z 1993 r. o inspekcji pracy (Arbeitsinspektionsgesetz 1993-ArbIG, BGB. Nr 27/1993); www.ilo.org.

²⁸ Senior Labour Inspectors Committee, *Labour Inspection (Health and Safety) in the UE (25 Member States) – A short Guide*, Luxemburg 2005, (wersja elektroniczna tekstu pochodzącego z zasobów Głównego Inspektoratu Pracy).

²⁹ **M. Dziubińska-Michalewicz, B. Klos**, *Systemy ochrony pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, lipiec 1999 r., www.sejm.gov.pl, s. 3 i n.; **M. Chodorowska**, *Inspekcja pracy we Francji*, Insp. Pr. 2007/9, s. 10.

³⁰ W pewnym zakresie, w ramach organizacji terytorialnej utrzymano jednak odrębność inspekcji pracy w rolnictwie; szerzej zob. **T. Kapp, P. Ramackers, J.-P. Terrier**, *Le système d'inspection du travail en France*, Rueil-Malmaison 2009, s. 129 i 151.

ds. pracy³¹. Zmiana modelu inspekcji pracy we Francji miała na celu uproszczenie i ulepszenie organizacji inspekcji pracy, zwiększenie koordynacji działań organów inspekcji, a w rezultacie – wzrost aktywności inspekcji pracy³².

5. Model organizacji inspekcji pracy w Polsce

W pierwszym okresie swojej działalności, na mocy dekretu tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy³³ oraz Rozporządzenia (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy³⁴, Państwowa Inspekcja Pracy miała status organu administracji specjalnej (niezespólonej) i podlegała Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Właściwość inspekcji obejmowała wszystkie zakłady i przedsiębiorstwa, w których wykonywana była praca najemna, bez względu na wielkość zakładu pracy oraz gałąź pracy. Inspekcja zorganizowana była na zasadzie terytorialności, z możliwością jednak stosowania także specjalizacji branżowej bądź tematycznej (np. specjaliści inspektorzy w obszarze ochrony pracy młodocianych i kobiet)³⁵. Podjęto też dwie próby wprowadzenia odrębnej inspekcji pracy w rolnictwie, które jednak się nie powiodły³⁶. Ten model inspekcji przetrwał do roku 1950, kiedy to mocą ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³⁷ terenowe ogniwa inspekcji pracy włączone zostały do systemu rad narodowych i podporządkowane prezydiom rad narodowych, przy jednoczesnym utrzymaniu na szczeblu centralnym podległości inspekcji Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Taka organizacja inspekcji była sprzeczna z nieratyfikowaną jeszcze

³¹ Por. art. R. 8111-1 francuskiego kodeksu pracy, ustanowiony Dekretem nr 2008-244 z 7.03.2008 r.

³² T. Kapp, P. Ramackers, J.-P. Terrier, *Le système...*, s. 127.

³³ Dz.PPP, Nr 5, poz. 90.

³⁴ Dz. U. R.P., nr 67, poz. 590, ze zm.

³⁵ Por. M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 35 i 244; T. Liszcz, *Państwowa Inspekcja Pracy – strażnik praworządności w stosunkach pracy*, Kontr. Państw. 2006/3, s. 49; M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 12 i 13.

³⁶ Szerzej zob. M. Świącicki, *Instytucje...*, s. 34 i 35; T. Kozłowski, *Proces scalania Inspekcji Pracy w Polsce w latach 1919–1928*, AUWr. 2006/2887, Prawo CCXCVIII, s. 196 i 197.

³⁷ Dz.U. Nr 14, poz. 130, ze zm.

wówczas przez Polskę Konwencją MOP nr 81 nakazującą, aby inspekcja nie podlegała władzom miejscowym³⁸. Zasadniczą zmianę modelu organizacyjnego inspekcji wprowadził dekret Rady Państwa z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustawy o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz o sprawowaniu inspekcji pracy³⁹. Na podstawie tego dekretu inspekcja utraciła status organu państwowego i przekształciła się w inspekcję związkową – w postaci tzw. technicznej inspekcji pracy opartej na branżowej strukturze związków zawodowych. Odtąd inspekcja pracy realizowana była przez związki zawodowe na zasadzie funkcji zleconych przez państwo, co stało w oczywistej sprzeczności z zasadą przyjętą w Konwencji MOP nr 81, zgodnie z którą inspekcja ma być sprawowana przez państwo i nie może być zależna od jakichkolwiek niewłaściwych wpływów z zewnątrz. Charakter organu państwowego inspekcja odzyskała na mocy ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁰. Początkowo została podporządkowana Radzie Państwa, a od 1989 r. Sejmowi⁴¹. Ten model został zachowany także w przepisach obecnie obowiązującej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁴².

Na gruncie aktualnie obowiązującego stanu prawnego organizacja inspekcji pracy w Polsce, w rozumieniu przyjętym w art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129, wykazuje cechy modelu powszechnego, nie zaś branżowego. Dla tego ostatniego brak jest bowiem w naszych przepisach dostatecznych podstaw. Takiej podstawy nie dają z pewnością przepisy obecnie obowiązującej Konstytucji⁴³, która w art. 24 ogólnie jedynie stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy⁴⁴. Podstaw dla tezy o obowiązywaniu u nas modelu branżowej

³⁸ T. Liszcz, *Państwowa...*, s. 50.

³⁹ Dz.U. Nr 52, poz. 260, ze zm.

⁴⁰ T.j. z 2001 r., Dz.U. Nr 124, poz. 1362, ze zm.

⁴¹ Bezpośrednie podporządkowanie inspekcji Sejmowi nastąpiło ustawą z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. Nr 34, poz. 178).

⁴² Dz.U. Nr 89, poz. 589, ze zm.

⁴³ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴⁴ Co do pojęcia „warunki wykonywania pracy” użytego w art. 24 Konstytucji zob. szerzej L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 71 i 72; zob. także W. Sanetra, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawo pracy*, t. III, red. Z. Salwa, LexisNexis, Warszawa 2004, s. III/A/151, T. Wyka, *Konstytucyjne prawo*

inspekcji pracy brak jest także na gruncie ustawodawstwa zwykłego, które wręcz skłania do wniosku przeciwnego – tj. o przyjęciu modelu inspekcji powszechnej. Świadczyć o tym może w szczególności art. 18⁴ § 1 wprowadzony do kodeksu pracy nowelą z dnia 2 lutego 1996 r.⁴⁵, zgodnie z którym nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy. Zbliżone brzmienie otrzymał art. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, w myśl którego PIP jest organem 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. Z przytoczonych przepisów wynika, że PIP jest organem nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem **całego** prawa pracy, **bez względu na branżę (sektor), w której przepisy te są stosowane**⁴⁶. Na podstawie tak określonej właściwości rzeczowej PIP w literaturze wyodrębnia się zasadę powszechności inspekcyjnej oznaczającą pełną kompetencję PIP, nieokrojoną, a „odbranzowioną”⁴⁷.

Za tezę o obowiązywaniu u nas modelu inspekcji powszechnej przemawia również zakres właściwości podmiotowej PIP, określony w art. 13 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy, kontroli PIP podlegają wszyscy pracodawcy, a w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli legalności zatrudnienia – także niebędący pracodawcami przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, na rzecz których świadczona jest praca przez osoby fizyczne, w tym przez osoby prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą, bez względu na podstawę świadczenia tej

każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz praca na własny rachunek – uwagi de lege ferenda, Gd. SP, 2007/17, s. 334.

⁴⁵ Dz.U. Nr 24, poz. 110.

⁴⁶ W literaturze zwraca się jednak uwagę na to, że nadzór i kontrola PIP dotyczy w istocie przestrzegania prawa pracy przez pracodawców, a nie przez pracowników jako stron stosunków pracy, przy jednoczesnym ograniczeniu roli inspekcji w zakresie zbiorowego prawa pracy; tak **W. Sanetra**, *Komentarz...*, s. III/A/169.

⁴⁷ **J. Szczerki**, *Państwowa Inspekcja Pracy*, PiZS 1981/9, s. 21 i 22. Zasada powszechności inspekcyjnej jest niekiedy odnoszona do właściwości podmiotowej PIP; tak np. **M. Flasiński**, *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy – granice uprawnień*, PiZS 1997/10, s. 10; **A. Jasińska-Cichoń**, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, komentarz*, Warszawa 2008, s. 16.

pracy⁴⁸. Z zakresu kompetencji kontrolnych PIP nie wyłącza się więc żadnych pracodawców (a w dziedzinie bhp oraz legalności zatrudnienia – także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne), w tym zwłaszcza ze względu na przynależność do określonego sektora lub branży⁴⁹.

Reasumując: w świetle obowiązujących przepisów, ani sektor rolniczy, ani żaden inny nie jest wyłączony z zakresu właściwości PIP i nie jest przekazany żadnemu innemu organowi w celu sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, co oznacza, że obowiązuje u nas model inspekcji powszechnej, a nie branżowej.

Stwierdzenie, że polska inspekcja pracy realizuje model inspekcji powszechnej, wymaga rozważenia, który z wariantów tego modelu określonych w art. 7 ust. 3 pkt a–c Konwencji nr 129 jest najpełniej u nas realizowany. W szczególności nasuwa się pytanie o to, czy w naszym prawie obowiązują przepisy świadczące o występowaniu któregoś z modeli inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej instytucjonalnie bądź funkcjonalnie. Gdy chodzi o model inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej instytucjonalnie, mogłoby się wydawać, że nawiązuje się do niego w art. 5 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Uprawnia on m.in. do tworzenia w okręgowych inspektoratach pracy oddziałów (art. 5 ust. 1 zd. 2 ustawy). Możliwość tworzenia oddziałów w okręgowych inspektoratach pracy wiąże się jednak z organizacją terytorialną inspekcji pracy, o czym świadczy początkowa część przepisu, stosownie do którego okręgowy inspektorat pracy obejmuje zakresem swojej właściwości terytorialnej obszar jednego lub więcej województw. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy nie może być zatem postrzegany jako normatywna podstawa modelu inspekcji wyspecjalizowanej instytucjonalnie w rozumieniu branżowym (a nie terytorialnym), o jakim stanowi art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129.

W poszukiwaniu podstaw prawnych dla modelu inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej instytucjonalnie należy także wziąć pod uwagę art. 40 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Przepisy te stanowią, że Główny Inspektor Pracy powołuje i odwołuje m.in. kierowników sekcji w Głównym Inspektoracie Pracy, a w okręgowych inspektoratach pracy – kierowników

⁴⁸ Art. 13 ust. 1 w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. Nr 142, poz. 829.

⁴⁹ O właściwości podmiotowej PIP na gruncie art. 13 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy zob. szerzej: **J. Skoczyński**, *Nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, Mon. Pr. Pracy 2007/8, s. 296 i 297; **D. Makowski**, *Kilka uwag na temat nowej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2007/6, s. 17.

oddziałów oraz kierowników sekcji. Z przepisów tych wynika zatem, że ustawodawca przewiduje funkcjonowanie sekcji będących jednostkami organizacyjnymi innymi niż oddziały stanowiące część organizacji terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy. Ani jednak art. 40 ustawy, ani też żadne inne przepisy tej ustawy nie precyzują przeznaczenia i charakteru sekcji, a w szczególności nie przesądzają ich branżowego charakteru. W przypadku sekcji działających w Głównym Inspektoracie Pracy par. 4 ust. 1 statutu PIP⁵⁰ przewiduje, że w skład tego Inspektoratu wchodzi Sekcja Spraw Osobowych, Sekcja Kontroli Wewnętrznej oraz Sekcja Audytu Wewnętrznego. Nazwy tych sekcji dostatecznie jasno dowodzą, że nie są to jednostki wyodrębnione pod względem branżowym.

Gdy chodzi o model inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej funkcjonalnie, to w pierwszej kolejności uwagi wymaga art. 38 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, który wśród stanowisk, na jakich zatrudnia się inspektorów pracy wykonujących czynności kontrolne, wymienia m.in. stanowiska starszego inspektora pracy – głównego specjalisty, oraz starszego inspektora pracy – specjalisty. Takie brzmienie przepisów nie przesądza jednak, czy „specjalizacja”, o jakiej się w nich stanowi, jest specjalizacją będącą wyróżnikiem modelu w znaczeniu przyjętym w art. 7 ust. 3 pkt b Konwencji, czy też może stanowi jedynie element nazwy stanowiska pracy inspektora.

Jeszcze mniej jednoznacznie wypada pod tym względem ocena art. 19. ust. 1 pkt 2 ustawy. W myśl tego przepisu, do zakresu działania okręgowego inspektora pracy należy dokonywanie podziału zadań między inspektorów pracy, **z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych**. Podział zadań między inspektorów pracy z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych, bez wątplenia konieczny dla zapewnienia skutecznej organizacji pracy inspekcji, otwiera jednocześnie drogę do merytorycznej (branżowej) specjalizacji inspektorów pracy⁵¹, która na tym szczeblu będzie też z reguły następowała⁵². Nasuwa się jednak pytanie, czy uregulowanie, które zaledwie otwiera drogę dla takiej specjalizacji, można uznać za wystarczającą podstawę dla stwierdzenia obowiązywania jednego z modeli organizacji inspekcji pracy w rozumieniu art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129. Wydaje się, że dla stwierdzenia występowania

⁵⁰ Zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej a dnia 27 sierpnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Inspekcji Pracy, M. P. nr 58, poz. 657, ze zm.

⁵¹ Tak M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz...*, s. 64 i 64.

⁵² W. Muszalski, *Państwowa Inspekcja Pracy*, Prz. Ust. Gosp. 1981/10–12, s. 222.

takiego modelu niezbędne byłoby wyraźne, a w każdym razie wyraźniejsze niż wynika to z brzmienia art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy, określenie przesłanek takiej specjalizacji. Nasze przepisy takiej specjalizacji funkcjonalnej inspektorów pracy wprost bowiem nie przewidują.

Z drugiej strony można wskazać na takie przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, które zdają się świadczyć o nieobowiązaniu u nas modelu specjalizacji funkcjonalnej inspektorów. Przykładowo: w ramach postępowania kontrolnego, art. 24 ust. 1 ustawy stanowi, że inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. A zatem, **każdy** inspektor pracy⁵³ jest uprawniony do przeprowadzania kontroli przestrzegania **wszelkich** przepisów prawa pracy, **bez względu na to, czy posiada on specjalizację w określonej dziedzinie**. Podobnie art. 39 pkt 4 ustawy przewiduje, że pracownikiem PIP nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne może być osoba, która m.in. posiada niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania PIP. Przepis wymaga więc od inspektora znajomości zagadnień wchodzących w **cały zakres** działania inspekcji pracy, a nie zagadnień właściwych jedynie dla danej branży.

6. Uwagi końcowe

Znaczenie art. 7 ust. 3 Konwencji MOP nr 129 z 1969 r. polega przede wszystkim na tym, że wbrew jego literalnej treści nie określa on modeli organizacji inspekcji pracy jedynie w rolnictwie. Zakres zastosowania tego unormowania jest szerszy. Bezpośrednio dotyczy on – stosownie do jego dosłownego brzmienia – sektora rolniczego i wyznacza przykładowe modele organizacji inspekcji pracy w tym sektorze. Pośrednio jednak, ustanawiając modele organizacji inspekcji pracy w rolnictwie, określa modele organizacji tej inspekcji także w innych sektorach i w tym znaczeniu dopełnia postanowienia Konwencji nr 81. Przepis art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129 odnosi się zatem do problemu organizacji inspekcji pracy jako takiego, a zakres jego zastosowania ma poniekąd charakter powszechny (ponadbranżowy). Takie ponadbranżowe ujęcie zakresu zastosowania art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129

⁵³ Chodzi o każdego inspektora pracy uprawnionego do dokonywania czynności kontrolnych zgodnie z art. 22 i 38 ustawy; szerzej zob. **M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, Komentarz...**, s. 87–92 i 134.

koresponduje z przedmiotowym zakresem kompetencji państwowej inspekcji pracy wyznaczonej przez art. 3 Europejskiej Karty Społecznej (EKS) z 1961 r.⁵⁴ oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS) z 1996 r.⁵⁵. Postanowienia art. 3 wyrażają m.in. obowiązek wydania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 3 ust. 1 EKS oraz art. 3 ust. 2 ZEKS), a także obowiązek zapewnienia środków kontroli tych przepisów (art. 3 ust. 2 EKS oraz art. 3 ust. 3 ZEKS). Obowiązki te mają charakter powszechny, tzn. odnoszą się do wszystkich sektorów gospodarki, handlu, usług i innych. Obowiązkiem władz państw członkowskich jest zatem zorganizowanie i utrzymanie Państwowej Inspekcji Pracy – instytucji powołanej do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem krajowych przepisów bhp przez pracodawców działających we wszystkich sektorach gospodarki⁵⁶.

W tym miejscu trudno oprzeć się krytycznej refleksji co do normotwórczej działalności prawodawcy międzynarodowego w zakresie tytułowej problematyki. Zagadnieniu o tak podstawowym znaczeniu, jak modele organizacji inspekcji pracy, zostało oto bowiem poświęcone miejsce w jednej z wielu sektorowych konwencji, a teza o szerszym zakresie zastosowania art. 7 ust. 3 Konwencji, nieograniczającym się wyłącznie do sektora rolniczego, nie wynika z bezpośredniego brzmienia przepisu, co poniekąd można tłumaczyć sektorowym charakterem Konwencji, lecz z odpowiednio zastosowanych właściwych reguł interpretacyjnych. Wydaje się, że ze względu na rangę zagadnienia, uzasadnione byłoby oczekiwanie, że prawodawca międzynarodowy sprawie tej poświęci więcej uwagi.

Negatywnie ocenić także trzeba sposób tłumaczenia treści art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129 na język polski. Posłużenie się pojęciem działalności gospodarczej, posiadającym ustawowe znaczenie, nie oddaje rzeczywistej treści art. 7 ust. 3 Konwencji i skutkuje nieuprawnionym ograniczeniem zakresu merytorycznego tego uregulowania.

⁵⁴ Polska ratyfikowała EKS w dniu 25.06.1997 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67), przyjmując art. 3 Karty.

⁵⁵ Teksty obu Kart dostępne są na stronie www.coe.org.pl.

⁵⁶ Por. **R. Blanpain, M. Matey**, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 276; **A.M. Świątkowski**, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 122–126; **idem**, *Administracyjna kontrola prawa pracy*, Mon. Pr. Pracy 2004/11, s. 292; **T. Wyka**, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Difin, Warszawa 2003, s. 80.

Na osobne podkreślenie zasługuje bardzo ścisły związek, jaki na gruncie art. 7 Konwencji nr 129 zachodzi między unormowaniem modeli organizacyjnych inspekcji pracy a zasadą podległości tej inspekcji centralnej władzy państwowej⁵⁷. Związek ten jest do tego stopnia ścisły, że modele organizacji inspekcji pracy określone w art. 7 ust. 3 Konwencji poczytuje się za wyraz zastosowania zasady podporządkowania inspekcji pracy władzy państwowej. Ten ścisły związek pozwala traktować oba te elementy konstrukcyjne ogólniejszego modelu inspekcji pracy, z których każdy posiada własną tożsamość prawną, za składające się łącznie na organizację inspekcji pracy.

Konwencja nr 129 została wydana w 1969 r., a więc ponad 30 lat temu, co nasuwa pytanie o aktualność określonych w niej modeli organizacji inspekcji pracy. Elastyczna formuła zastosowana w art. 7 ust. 3 Konwencji, określającym jedynie przykładowe modele organizacji inspekcji pracy, sprawia, że ma ona charakter poniekąd ponadczasowy i jest w stanie zachowywać aktualność, mimo upływających lat. Wielość i złożoność wyzwań stojących przed inspekcją pracy, wynikających z takich czynników, jak dynamiczny rozwój nowych technologii i pojawienie się w związku z tym nowych zagrożeń w środowisku pracy, postępujący proces fragmentaryzacji rynku pracy, wprowadzenie nowych form organizacji pracy, rozwój nietypowych form zatrudnienia i wiele innych⁵⁸, wydaje się jednocześnie wymuszać dość daleko idącą specjalizację inspekcji pracy, bez której trudno byłoby inspekcji sprostać stawianym przed nią zadaniom. W obliczu tych nowych wyzwań, a zarazem zagrożeń, szczególnie predysponowane do skutecznej z nimi walki wydają się te modele organizacji pracy, które polegają na instytucjonalnej bądź funkcjonalnej specjalizacji inspekcji w rozumieniu przyjętym w art. 7 Konwencji nr 129⁵⁹.

Jak pokazują przykłady rozwiązań prawnych obowiązujących w innych krajach, modelem dominującym jest model powszechnej inspekcji pracy. Symptomatyczny jest zwłaszcza przykład Francji, która zerwała z wieloletnią

⁵⁷ W Polsce zasadę tę wyraża art. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, zgodnie z którym PIP podlega Sejmowi; więcej na ten temat zob.: **T. Liszcz**, *Państwowa...*, s. 56 i n.; **M.A. Liwo**, *Wokół podporządkowania Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2006/6, s. 34 i n.; **M. Gersdorf**, **J. Jagielski**, **K. Rączka**, *Komentarz...*, s. 18–23; **D. Makowski**, *Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy*, PiP 2010/3, s. 47–50.

⁵⁸ Szerzej zob. **W. von Richthofen**, *Inspekcja...*, s. 55 i n.

⁵⁹ Na gruncie prawa polskiego na celowość występowania pewnych elementów specjalizacji inspekcji pracy już wiele lat temu zwracał uwagę **W. Szubert**, *Ochrona pracy*, Warszawa 1966, s. 187 i 188.

tradycją utrzymywania odrębnej inspekcji pracy w rolnictwie i doprowadziła niedawno do połączenia dotychczas osobno działających służb inspekcyjnych.

W Polsce, podobnie jak w większości innych krajów, zastosowanie znajduje model inspekcji powszechnej, nie zaś branżowej. Spośród wyróżnionych w art. 7 ust. 3 Konwencji nr 129 modeli inspekcji powszechnej wydaje się, że nasze uregulowania najlepiej realizują model określony w art. 7 ust. 3 pkt a Konwencji. W płaszczyźnie normatywnej, a właśnie w takiej należy przeprowadzać ocenę krajowego modelu inspekcji pracy, nie ma bowiem dostatecznych podstaw do zaliczenia modelu polskiego do modelu inspekcji ogólnej wyspecjalizowanej instytucjonalnie lub funkcjonalnie. Gdy chodzi o model specjalizacji funkcjonalnej, można co najwyżej bronić tezy, że nasze przepisy (zwłaszcza art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy), nie wprowadzając wprost modelu specjalizacji funkcjonalnej, takiej specjalizacji też nie wykluczają. Konsekwencją takiego stanowiska może być uznanie, że polskie przepisy ustanawiają ogólne ramy prawne dla modelu specjalizacji funkcjonalnej inspekcji, którego realizacja zależeć będzie od praktyki ich stosowania.

Bibliografia

- Blanpain R., Matey M.**, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993.
- Chodorowska M.**, *Inspekcja pracy we Francji*, Insp. Pr. 2007/9.
- Dziubińska-Michalewicz M., Klos B.**, *Systemy ochrony pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, lipiec 1999 r., www.sejm.gov.pl
- Flasiński M.**, *Kontrola i nadzór Państwowej Inspekcji Pracy – granice uprawnień*, PiZS 1997/10.
- Florek L.**, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Florek L.**, *Zakres kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2008/3.
- Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K.**, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Jasińska-Cichoń A.**, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, komentarz*, Warszawa 2008.
- Kapp T., Ramackers P., Terrier J.-P.**, *Le système d'inspection du travail en France*, Wolters Kluwer France, Rucil-Malmaison 2009.
- Kosikowski C.**, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, komentarz*, Warszawa 2011.
- Kozłowski T.**, *Proces scalania Inspekcji prac w Polsce w latach 1919–1928*, AUWr. 2006/2887, Prawo CCXCVIII.
- Liszczyński T.**, *Państwowa Inspekcja Pracy – strażnik praworządności w stosunkach pracy*, Kontr. Państw. 2006/3.

- Liwo M.A.**, *Wokół podporządkowania Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2006/6.
- Makowski D.**, *Kilka uwag na temat nowej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2007/6.
- Makowski D.**, *Pozycja prawna Państwowej Inspekcji Pracy*, PiP 2010/3.
- Muszalski W.**, *Państwowa Inspekcja Pracy*, Prz. Ust. Gosp. 1981/10–12.
- Nycz T.**, *Zakres stosowania Konwencji nr 81 MOP*, cz. I, www.prawo-pracy.pl
- Prasolek Ł.**, [w:] *Kontrola pracodawcy przez Państwową Inspekcję Pracy*, red. A. Lankamer-Prasolek, Ł. Prasolek, Warszawa 2009.
- Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Administration du travail et inspection du travail*, Genève 2011.
- Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Détermination de principes généraux pour l'inspection du travail*, Genève 1923.
- Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Inspection du travail*, Genève 1985.
- Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *Inspection du travail*, Genève 2006.
- Raport Międzynarodowego Biura Pracy, *L'Organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, Genewa 1939.
- Richthofen W.**, *Inspekcja pracy. Przewodnik po profesji*, Genewa 2002.
- Rozowski P.**, *Słowacka inspekcja pracy*, Insp. Pr. 2007/5.
- Sanetra W.**, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawo pracy*, t. III, red. Z. Salwa, LexisNexis, Warszawa 2004 r.
- Senior Labour Inspectors Committee, *Labour Inspection (Health and Safety) in the UE (25 Member States) – A short Guide*, Luxemburg 2005 (wersja elektroniczna tekstu pochodzącego z zasobów Głównego Inspektoratu Pracy).
- Seweryński M.**, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, Warszawa 1983.
- Skoczyński J.**, *Nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, Mon. Pr. Pracy 2007/8.
- Snażyk Z.**, **Szafrański A.**, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2010.
- Strzyczkowski K.**, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szczerski J.**, *Państwowa Inspekcja Pracy*, PiZS 1981/9.
- Szempliński S.**, *Holenderska inspekcja pracy*, Insp. Pr. 2007/4.
- Szubert W.**, *Ochrona pracy*, Warszawa 1966.
- Świątkowski M.A.**, *Administracyjna kontrola prawa pracy*, Mon. Pr. Pr. 2004/11.
- Świątkowski M.A.**, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M.**, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. I, Warszawa 2008.
- Święcicki M.**, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Wyka T.**, *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz praca na własny rachunek – uwagi de lege ferenda*, Gd. SP 2007/17.
- Wyka T.**, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Difin, Warszawa 2003.

Dariusz MAKOWSKI

**MODELS OF ORGANIZATION OF LABOUR INSPECTION IN POLAND
AND IN THE WORLD IN VIEW OF ART. 7 OF CONVENTION NO. 129
OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION**

(S u m m a r y)

The study concerns the problem of the different ways in which the labour inspection system can be organized according to article 7 of Convention No. 129 of the International Labour Organisation concerning Labour Inspection in Agriculture. The study points out the scope of article 7, types of models indicated in this article and examples of their use in selected national legal systems. Finally, the study depicts the problem of assessing legal regulation of labour inspection in the polish labour law in view of article 7 of Convention No. 129.