

Piotr Czarny

Opinia prawna w sprawie odwoływania członków Rady Ochrony Pracy¹

Legal opinion on the dismissal of members of the Labour Protection Council: The author argues that laconic regulation of the dismissal of members of the Labour Protection Council, in conjunction with the provisions specifying its composition and with the principle of personal discontinuation of parliament's work, allows us to assume that the end of the term of the Sejm and the Senate may constitute a precondition for dismissal from membership of the Board of Deputies and Senators sitting in the chambers of previous term of office and for the appointment of their successors from among the members of parliament of a new term. The principle of rotation in the terms of office of the Labour Protection Council means that the Marshal of the Sejm may not dismiss its members at his/her own "discretion". Because of such a flawed and unclear provisions of the Act on the National Labour Inspectorate, the existing law should, according to the author, be changed and supplemented.

Keywords: term of office | Marshal of the Sejm | Labour Protection Council
Słowa kluczowe: kadencja | Marszałek Sejmu | Rada Ochrony Pracy

Doktor nauk prawnych, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.czarny@neostrada.pl.

Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na dwa pytania. Po pierwsze, chodzi o to, czy odwołanie posła lub senatora ze składu organu kolegiального, jakim jest Rada Ochrony Pracy, w trakcie trwania jej czteroletniej kadencji stanowi naruszenie zasady kadencyjności Rady. Po drugie, rzecz dotyczy problemu: „czy odwołanie ze składu Rady w trakcie jej kadencji posła lub senatora z opozycyjnego klubu parlamentarnego bez podania formalnych lub merytorycznych przesłanek jest prawnie dopuszczalne?”

¹ Opinia sporządzona 26 lutego 2016 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska; BAS-WAUIP-314/16.

Pytania te sformułowane zostały w sposób abstrakcyjny, ale oczywiste jest, że związane są z zarządzeniem Marszałka Sejmu nr 1 z 11 stycznia 2016 r. w sprawie zmian w składzie Rady Ochrony Pracy X kadencji². W § 1 tego zarządzenia stwierdzono bowiem, że: *w związku z zakończeniem VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu (...) ze składu Rady Ochrony Pracy X kadencji, powołanej zarządzeniem nr 14 Marszałka Sejmu z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie powołania Rady Ochrony Pracy X kadencji, odwołuje się wskazane niżej osoby (...), a są wśród nich wymienieni wszyscy posłowie i senatorowie wchodzący do Rady z racji pełnienia roli parlamentarzysty do zakończenia VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu. W § 2 tego zarządzenia – powołując się na rozpoczęcie VIII kadencji Sejmu i IX kadencji Senatu – Marszałek Sejmu powołał w skład Rady m.in. 10 posłów i 2 senatorów, przy czym w kilku przypadkach są to te same osoby, które wcześniej w § 1 odwołano ze składu Rady.*

Podkreślić należy, że w związku z treścią postawionych pytań opinia niniejsza dotyczy członków Rady, zasiadających w niej w związku ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego (posłów i senatorów). Ustaleń opinii nie można „automatycznie” przenosić na innych członków Rady.

Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

1. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2015, poz. 640, ze zm.; dalej: ustawa o PIP) Rada Ochrony Pracy jest organem nadzoru w sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, a także legalności zatrudnienia oraz działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Rada ta jest organem państwowym, który zaliczyć można do grupy pozakonstytucyjnych organów kontroli i ochrony prawa. Jej działalność stanowi realizację art. 24 zdanie drugie Konstytucji RP, zgodnie z którym państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Tylko na marginesie zauważyć należy, że kompetencje Rady są bardzo ograniczone i mają właściwie charakter opiniodawczy, stąd określenie jej jako organu nadzoru budzi pewne zastrzeżenia.

W skład Rady wchodzić ma 30 członków (w tym przewodniczący, zastępcy przewodniczącego, sekretarz), których powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, zaś kadencja Rady trwa cztery lata (art. 7 ust. 2 ustawy o PIP). Członkowie Rady pełnią obowiązki do dnia powołania nowych członków (art. 7 ust. 3 ustawy o PIP).

Na podstawie tej regulacji w literaturze wyrażono pogląd, że: *wprowadzając kadencyjność członkostwa w Radzie Ochrony Pracy, ustawa pomija kwestię zmian w składzie tego organu przed upływem kadencji. Oznacza to, że członek*

² [Http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz1_16.pdf](http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz1_16.pdf).

Rady nie może być odwołany z jej składu przed upływem kadencji, z wyjątkiem rezygnacji z członkostwa. Ponadto zmiana w składzie Rady może też wynikać z przyczyny obiektywnej, jaką jest śmierć jej członków. W obu tych przypadkach możliwe jest uzupełnienie składu Rady przez powołanie nowych osób³.

Kwestia nie jest jednak tak oczywista, jak to wynikałoby z przytoczonych powyżej stwierdzeń. Istotnie kadencja z językowego punktu widzenia oznacza określony w ustawie czas, na jaki wybiera się jakiś organ jedno- lub wieloosobowy⁴. Trybunał Konstytucyjny rozumie zasadę kadencyjności przede wszystkim jako: *nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych (z góry określonych) ram czasowych oraz nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji⁵*. Podkreślić przy tym należy, że przepisy Konstytucji i ustaw używają tutaj niejednorodnych formuł, odnosząc kadencję albo do całego organu (np. Sejmu – art. 98 ust. 1 Konstytucji), albo do jego członków (art. 187 ust. 3 Konstytucji). Ta druga sytuacja ma miejsce, gdy organ obsadzany jest „sukcesywnie” w miarę, jak „pojawiają się” wolne miejsca i nie ma zaś momentu, kiedy rozpoczyna on działalność w całkowicie „nowo powołanym” składzie, co jednak nie musi wykluczać ponownego powołania określonych osób. Oczywiście jest, że w sytuacji „indywidualnego” określenia kadencji konkretnych osób, zajmujących dane stanowisko, ich wcześniejsze odwołanie wymaga podstawy prawnej. Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy mówi jednak o kadencji Rady Ochrony Pracy, a nie o kadencji poszczególnych jej członków.

Należy tu też przypomnieć, że jeśli chodzi o organy państwowe, których kadencja nie jest konstytucyjnie określona, ustawodawca dysponuje znacznym marginesem swobody zarówno w zakresie ukształtowania danego organu jako kadencyjnego, długości samej kadencji, jak również wprowadzania odstępstw od tej zasady. Do takich organów należy również Rada Ochrony Pracy.

Zasada kadencyjności z natury rzeczy nie ma (i nie powinna mieć) charakteru bezwzględnie (absolutnego). Taki jej kształt oznaczałby bowiem, że w sytuacji, kiedy określona osoba z przyczyn naturalnych (śmierć, choroba trwale uniemożliwiająca pełnienie funkcji) lub prawnych (utrata praw publicznych, utrata prawa zajmowania określonych stanowisk), nie jest dopuszczalne odwołanie jej z zajmowanego stanowiska (czy też stwierdzenie wygaśnięcia zajmowania przez daną osobę stanowiska, określanego dawniej jako tzw. opróżnienie urzędu). Dlatego z reguły przepisom ustanawiającym zasadę kadencyjności towarzyszą regulacje, określające przesłanki jej przedterminowego zakończenia przez odwołanie lub też wygaśnięcie (mandatu, członkostwa

³ J. Jagielski, Teza 3 do art. 7 [w:] M.M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.

⁴ Zob. *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2007, s. 184.

⁵ Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10, wyrok TK z 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 155.

w organie kolegialnym). Problem wynikający z ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy polega na tym, że art. 7 ust. 2 stwierdza, że do kompetencji Marszałka Sejmu należy również odwoływanie członków Rady przy braku wskazania jakichkolwiek (ogólnych czy też szczególnych) przesłanek korzystania z niej. Dawałoby to ewentualnie podstawę do przyjęcia, że jest to uprawnienie o „charakterze uznaniowym”, co znaczyłoby, że Marszałek Sejmu może z niego skorzystać, jeśli uważa to za celowe i uzasadnione interesem publicznym. Jednak taka interpretacja art. 7 ust. 2 wydaje się niewłaściwa, ponieważ w istocie pozbawiałaby ustanowioną w ustawie zasadę kadencyjności Rady Ochrony Pracy jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Jaki cel miałoby ustanowienie czteroletniego „okresu pełnomocnictw” Rady na początku jej kadencji, gdyby jej członków można było dowolnie w tym okresie odwoływać. Byłoby to regulacją zbędną, pozbawioną znaczenia, jakie na ogół łączy się z założeniem kadencyjnego trybu pracy określonego organu państwa.

Poza tym przepisy dotyczące powoływania członków Rady (zawarte zarówno w ustawie, jak i w aktach wykonawczych) przewidują prawo określonych podmiotów do zgłaszania kandydatów. Wynika z tego względne związanie Marszałka Sejmu, nie może bowiem wprowadzać do Rady osób, które nie zostały wcześniej zgłoszone. Regulacja ta byłaby jednak dysfunkcyjna, gdyby przyjąć, że Marszałek może w sposób „dowolny” odwoływać zgłoszonych po prawnie członków Rady. Dawałoby mu to możliwość arbitralnego wpływania na działania podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów i faktycznego ograniczenia znaczenia ich rozstrzygnięć personalnych. Logiczne jest ponadto założenie, że jeśli przepisy ograniczają swobodę organu kreacyjnego w zakresie powoływania członków organu kolegialnego, to powinny również obowiązywać jakieś ograniczenia przy ich odwoływaniu, jeśli jest ono dopuszczalne.

Stąd też rozumienie uprawnienia Marszałka Sejmu do odwoływania członków Rady Ochrony Pracy jako kompetencji realizowanej w ramach „uznaniowych” należy odrzucić, a choć ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy takich ograniczeń wprost nie wprowadza, to Marszałek Sejmu może z niego korzystać, jeśli występują podstawy prawne, z których wynika niedopuszczalność sprawowania przez określoną osobę funkcji w Radzie.

Należy jeszcze podkreślić, że interpretacja szeroko pojętych „uprawnień kreacyjnych” (tzn. kompetencji do powoływania i odwoływania piastunów określonych stanowisk) wymaga uwzględnienia relacji między organem kreacyjnym a organem powoływanym. Nie wnikając tu w szczegóły, stwierdzić można, że logiczne jest, że stosunek kierownictwa (podległości) oznaczać powinien większy wpływ organu nadrzędnego na „personalny aspekt” działalności organu podległego. Z tego punktu widzenia stosunki między Marszałkiem Sejmu a Radą Ochrony Pracy nie rysują się jednoznacznie. Zgodnie z art. 2 ustawy o PIP Państwowa Inspekcja Pracy podlega Sejmowi, nadzór zaś nad nią w zakresie określonym w ustawie sprawuje Rada Ochrony Pracy. Z jed-

nej strony twierdzić można byłoby, że Rada Ochrony Pracy niejako „na zlecenie Sejmu” wykonuje pewne funkcje związane z realizacją zasady podległości Państwowej Inspekcji Pracy Sejmowi. Na podstawie szczegółowych regulacji w literaturze stwierdza się, że: *pomimo braku wskazania na podporządkowanie Sejmowi, wyraźnie zarysowuje się podległość Rady w tym właśnie kierunku*⁶. Z drugiej strony interpretacja *a contrario* prowadzi do wniosku, że sama Rada Ochrony Pracy nie podlega Sejmowi, nie jest ona bowiem częścią składową Państwowej Inspekcji Pracy, ale odrębnym organem państwa. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy o PIP kieruje nią Główny Inspektor Pracy przy pomocy zastępców, a jednostkami organizacyjnymi Państwowej Inspekcji Pracy są: Główny Inspektorat Pracy, okręgowe inspektoraty pracy oraz Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. prof. Jana Rosnera we Wrocławiu. Lakoniczna regulacja ustawowa dotycząca statusu prawnego Rady Ochrony Pracy wyklucza jednak jednoznaczne stwierdzenie, że jest ona organem podległym Sejmowi, co oznaczałoby ewentualnie uznanie nieograniczonej możliwości odwoływania jej członków przez organ Sejmu, jakim jest Marszałek. Jednocześnie wspomniany wcześniej „kierunek” regulacji daje podstawy do przyjęcia, że odwołanie takie nie musi wynikać z przesłanek określonych wprost jako podstawy odwołania, a może wynikać również z interpretacji przepisów związkowych.

Istotną rolę dla interpretacji zakresu kompetencji Marszałka Sejmu do odwoływania członków Rady Ochrony Pracy ma ustawowe „jakościowe” określenie jej składu. Członków Rady powołuje się spośród posłów, senatorów i kandydatów zgłoszonych przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez organizacje związkowe i organizacje pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1240), a także przez inne organizacje społeczne zajmujące się problematyką ochrony pracy oraz ekspertów i przedstawicieli nauki (art. 7 ust. 4 ustawy o PIP). Z przepisu tego wyprowadza się wniosek, w myśl którego w składzie Rady nie powinna być pominięta żadna z kategorii kandydatów wskazanych w art. 7 ust. 4⁷. W skład Rady nie można powołać pracownika Państwowej Inspekcji Pracy, chyba że korzysta on z urlopu bezpłatnego udzielonego w celu wykonywania funkcji z wyboru (art. 7 ust. 5 ustawy o PIP). Ponieważ regulacja ustawowa jest dość ogólnikowa, Marszałek Sejmu upoważniony został do określenia w drodze aktu normatywnego (zarządzenia) „zasad reprezentacji w Radzie”. Obecnie jest to ustalone w zarządzeniu nr 8 z 27 listopada 2014 r. w sprawie określenia zasad reprezentacji w Radzie Ochrony Pracy X kadencji⁸.

Jak się wydaje, w uregulowaniu tym chodzi między innymi o wskazanie, że członkowie Rady powinni być traktowani jako przedstawiciele określo-

⁶ J. Jagielski, Uwaga 4 do art. 7, *op. cit.*

⁷ J. Jagielski, Uwaga 2 do art. 7, *op. cit.*

⁸ [Http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz8_14.pdf](http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz8_14.pdf).

nych organów państwowych, organizacji społecznych i środowisk wskazanych w art. 7 ust. 4 ustawy. Oznaczałoby to pewną zależność członków Rady od podmiotów, które mają reprezentować. Jednocześnie normy zawarte w ustalonych przez Marszałka Sejmu zasadach reprezentacji przewidują liczebność poszczególnych grup członków Rady, w zależności od tego, czyimi są reprezentantami i przez kogo zostali zgłoszeni. W tym kontekście racjonalne jest połączenie uprawnień Marszałka Sejmu do odwoływania członków Rady z założeniami normatywnymi dotyczącymi jej składu. Gdy zatem sytuacja prawna określonej osoby zmieniła się w ten sposób, że nie powinna ona być nadal członkiem Rady, Marszałek z uwagi na to, że jej skład nie odpowiadałby normatywnym założeniom, ma kompetencję do odwołania takiej osoby. Trudno zasadę kandydacyjności traktować w tym przypadku jako stworzenie podstawy do funkcjonowania Rady w składzie niezgodnym z ustawowymi założeniami związanymi z jej „reprezentatywnym” charakterem.

2. W odniesieniu do Rady Ochrony Pracy pojawia się jeszcze jeden problem, związany z opisanym wcześniej ogólnym określeniem sposobu jej obsadzania. Na podstawie upoważnienia ustawowego Marszałek Sejmu ustalił bowiem w powołanym wcześniej zarządzeniu nr 8 z 2014 r., że w jej skład wchodzi 10 posłów spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby poselskie, w tym przewodniczący i sekretarz, oraz 2 senatorów (§ 1 pkt 1 i 2). Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o PIP Marszałek Sejmu powołał w zarządzeniu z 28 lipca 2015 r. Radę X kadencji na okres 2015–2019. Jak z tego wynika, osoby powołane powinny zasadniczo pozostać członkami Rady do 2019 r. Do składu Rady powołani zostali w odpowiedniej liczbie posłowie i senatorowie sprawujący mandat parlamentarny w momencie wydania tego zarządzenia, a więc w Sejmie VII i Senacie VIII kadencji.

Powstaje jednak pytanie, jakie skutki wywiera w tym kontekście zakończenie w listopadzie 2015 r. kadencji obu izb parlamentu. Wiąże się one z zasadą tzw. dyskontynuacji personalnej. Oznacza ona ustanie (wygaśnięcie) mandatów posłów i senatorów z dniem upływu kadencji. Jednym ze wskazywanych w piśmiennictwie skutków upływu kadencji jest domniemanie ustania członkostwa posłów i senatorów we wszystkich ciałach pozaparlamentarnych, do których zostali oni powołani i wybrani jako przedstawiciele parlamentu. Jak pisze L. Garlicki: *Wszędzie więc, gdzie przepisy wprowadzają do składu danego organu posłów lub senatorów (np. KRS czy Rada Ochrony Pracy) ustanie mandatu parlamentarnego rodzi ex lege wakat w składzie danego organu, chyba że przepisy powierzają byłym posłom (senatorom) kontynuowanie funkcji aż do powołania następców*⁹. Należy podkreślić, że opisane wcześniej skutki następują niezależnie od tego, czy poseł lub senator zostali ponownie wybrani i obję-

⁹ L. Garlicki, Komentarz do art. 98, uwaga 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999.

li mandat parlamentarny, czy też nie. Poza tym skutki zasady dyskontynuacji personalnej następują „z mocy prawa”. W szczególności Sejm na pierwszym posiedzeniu przed wyborem Marszałka nie stwierdza wygaśnięcia ani nie odwołuje poprzedniego Marszałka, a przed wyborem składu osobowego komisji sejmowych nie uchyla się uchwały Sejmu poprzedniej kadencji w tej sprawie, ani też nie odwołuje posłów wybranych do poszczególnych komisji w poprzedniej kadencji.

Należy zauważyć, że do zarysowanej wcześniej koncepcji skutków zakończenia kadencji odwoływano się w dotychczasowej praktyce funkcjonowania Rady. Z powszechnie dostępnych źródeł wynika, że w zarządzeniu Marszałka Sejmu nr 14 z 7 października 2005 r. w sprawie odwołania posłów i senatorów ze składu Rady Ochrony Pracy VII kadencji stwierdzono, że: *w związku z zakończeniem IV kadencji Sejmu i V kadencji Senatu, ze składu Rady Ochrony Pracy VII kadencji, powołanej zarządzeniem nr 13 Marszałka Sejmu z dnia 25 października 2002 r. w sprawie powołania Rady Ochrony Pracy VII kadencji, zmienionym zarządzeniami: nr 7 z dnia 9 grudnia 2003 r., nr 7 z dnia 27 maja 2004 r., nr 14 z dnia 20 października 2004 r. oraz nr 5 z dnia 4 maja 2005 r., z upływem dnia 18 października 2005 r. odwołuje się następujących posłów i senatorów*. Z dalszej treści zarządzenia wynika, że odwołano tą drogą wszystkich wchodzących w skład Rady parlamentarzystów, również tych, którzy uzyskali mandat w Sejmie V kadencji. Jednocześnie wskazana w zarządzeniu data odwołania potwierdza, że za przesłankę odwołania uznano po prostu zakończenie kadencji Sejmu i Senatu.

Do pewnego stopnia analogiczną konstrukcję zastosowano później na styku kolejnych kadencji. W zarządzeniu nr 4 Marszałka Sejmu z 4 marca 2008 r. w sprawie odwołania członków ze składu Rady Ochrony Pracy stwierdzono bowiem, że: *w związku z zakończeniem V kadencji Sejmu i VI kadencji Senatu, ze składu Rady Ochrony Pracy VIII kadencji, powołanej zarządzeniem nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 27 października 2006 r. w sprawie powołania Rady Ochrony Pracy VIII kadencji, zmienionym zarządzeniami: nr 3 z dnia 27 kwietnia 2007 r. i nr 4 z dnia 22 maja 2007 r., odwołuje się następujących członków*. Istotna różnica w porównaniu z sytuacją z 2005 r. polegała na tym, że zarządzenie to wydano nie przed, a po zakończeniu kadencji Sejmu i Senatu. Jednak również i w tym przypadku wskazać można kilka nazwisk parlamentarzystów, których następnie powołano w skład Rady, a więc uzyskali oni mandat w kolejnej kadencji.

Inaczej było w kolejnym „styku kadencji”, a więc w latach 2011–2012. Najpierw bez wskazania „szczególnych” podstaw odwołano ze składu Rady J. Krasonia, który nie został na jesieni 2011 r. wybrany na posła¹⁰. Z kolei w zarzą-

¹⁰ Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 16 z 22 grudnia 2011 r. w sprawie odwołania sekretarza ROP, http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz16_11.pdf.

dzeniu nr 4 z 27 marca 2012 r. w sprawie zmian w składzie osobowym Rady Ochrony Pracy IX kadencji¹¹ Marszałek Sejmu zawarł postanowienie (§ 2) zgodnie z którym: *w związku z wygaśnięciem mandatu senatora VII kadencji Krzysztofa Majkowskiego stwierdzam wygaśnięcie jego członkostwa w Radzie*. Do wydania takiego rozstrzygnięcia brak było wyraźnej podstawy prawnej.

Niezależnie od różnic wskazać więc można, że przynajmniej od 2005 r. przyjmowano w praktyce, że zakończenie kadencji parlamentu wpływa na obsadę Rady Ochrony Pracy, a dominowała interpretacja, zgodnie z którą stanowi to podstawę do odwoływania tych członków Rady, którzy zasiadali w niej z racji sprawowania mandatu parlamentarnego.

W ten sposób praktyka ustrojowa generalnie przyjęła, że w zakresie składu Rady Ochrony Pracy zastosowanie znajduje zasada personalnej dyskontynuacji prac parlamentu. Oczywiście z wyjątkiem opisanej wcześniej sytuacji z 2005 r.; uczyniono to w sposób o tyle nieprawidłowy, że nie można odwołać kogoś ze stanowiska, które już utracił. Jednak przypuszczać można, że uznano również za niewłaściwą sytuację, w której bez „formalnego potwierdzenia” określona osoba utraciłaby stanowisko w Radzie. Niemniej potwierdza to, że odwołanie z grona członków Rady posłów i senatorów zasiadających w izbach poprzednich kadencji i powołanie ich następców spośród członków parlamentu nowej kadencji nie stanowi naruszenia samej zasady kadencyjności Rady Ochrony Pracy. Zasada dyskontynuacji personalnej parlamentu stanowi bowiem podstawę do ograniczenia jej zastosowania.

Przypominając, że posłowie i senatorowie zostają powołani do Rady Ochrony Pracy jako swego rodzaju „reprezentacja parlamentu”, powołać można też – jako dodatkowy – inny argument na rzecz tezy, zgodnie z którą wraz z zakończeniem kadencji wygasa ich członkostwo w Radzie. Otóż Trybunał Konstytucyjny w swoim utrwalonym orzecznictwie przyjmował, że upływ kadencji Sejmu i związane z nim wygaśnięcie mandatów posłów powoduje, iż tracą oni upoważnienie do występowania przed Trybunałem w charakterze wnioskodawcy¹². Analogicznie przyjąć należałoby, że z tą chwilą tracą oni „upoważnienie” do zasiadania w Radzie.

Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi reprezentacji w Radzie w jej skład wchodzi posłowie zgłoszeni przez kluby poselskie. Zasada dyskontynuacji wywiera jednak również konsekwencje w odniesieniu do skutków prawnych działań posłów i ich zrzeszeń (klubów i kół). Twierdzić można, że z chwilą zakończenia kadencji określona osoba przestaje być zgłoszoną przez klub, bo ten klub w sensie prawnym przestał istnieć. Klub, który konstituuje się w Sejmie nowej kadencji nie tyl-

¹¹ [Http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz4_12.pdf](http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/prawo/zarz4_12.pdf).

¹² Zob. np. postanowienie pełnego składu TK z 21 listopada 2007 r., sygn. akt U 3/07, OTK-A ZU 2007, nr 10, poz. 146, oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo.

ko w sensie personalnym, nie jest bowiem tożsamy z klubem działającym poprzednio, nawet jeśli nazwa pozostała bez zmian.

Wskazać tu również należy, że co najmniej dziwna byłaby też sytuacja, w której zasada kadencyjności Rady byłaby traktowana jako uzasadnienie sytuacji, w której w skład Rady Ochrony Pracy wchodziłoby posłowie zgłoszeni przez kluby poselskie Sejmu wcześniejszej kadencji, a nie było w niej „przedstawicieli” klubów ukonstytuowanych w aktualnej kadencji.

3. Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy została sformułowana w sposób wadliwy i wewnętrznie sprzeczny. Z jednej strony określono bowiem kadencję Rady (a więc „pośrednio” kadencję jej członków). Z tego sformułowania wyprowadzić należałoby wniosek, że Rada Ochrony Pracy w powołanym na początku kadencji składzie ma działać przez okres czterech lat i w zasadzie wykluczone są zmiany w jej składzie. Z drugiej upoważniono Marszałka Sejmu do odwoływania członków Rady bez wskazania podstaw (przesłanek) odwołania, co sugeruje, że może on korzystać z tego uprawnienia w każdej sytuacji (w sposób „uznaniowy”). Niespójność tę trudno w sposób jednoznaczny wyeliminować w drodze wykładni. Dlatego postulować należałoby nowelizację ustawy, a w szczególności jednoznaczne określenie skutków wygaśnięcia mandatu posłów i senatorów zasiadających w Radzie jako „przedstawiciele parlamentu”, jak również rezygnację z samej zasady kadencyjności Rady albo wprowadzenie wprost katalogu podstaw odwołania członka w trakcie kadencji.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że lakoniczna regulacja dotycząca odwoływania członków Rady Ochrony Pracy w związku z przepisami dotyczącymi jej składu oraz zasadą tzw. dyskontynuacji personalnej prac parlamentu daje podstawy do przyjęcia, że zakończenie kadencji Sejmu i Senatu stanowić może przesłankę do odwołania z grona członków Rady posłów i senatorów zasiadających w izbach poprzednich kadencji i powołania ich następców spośród członków parlamentu nowej kadencji. Nie stanowi to naruszenia samej zasady kadencyjności Rady Ochrony Pracy, ponieważ zasada dyskontynuacji rozumiana jest w ten sposób, że mandaty posłów i senatorów powołanych do Rady wygasają z chwilą zakończenia kadencji Sejmu i Senatu. Jednocześnie zauważyć należy, że podejmowanie w takiej sytuacji „w nowej kadencji” osobnych rozstrzygnięć w sprawie odwołania takich osób jest w istocie bezprzedmiotowe, skoro ich członkostwo w Radzie uległo zakończeniu, i może mieć znaczenie „wyłącznie porządkowe”.

Ponadto zasada kadencyjności Rady Ochrony Pracy oznacza, że Marszałek Sejmu nie może odwołać członków Rady (niezależnie od tego, do której „grupy” członków oni należą) według „swobodnego uznania” („bez uzasadnionej

przyczyny”). Jest to dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy istnieje ku temu odrębna podstawa prawna. Z uwagi jednak na „lukę prawną” w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy trudno jednoznacznie ustalić, jaki jest katalog podstaw odwołania i z jakich regulacji prawnych mogą one wynikać. Przyjąć jednak należy, że podstawę taką może stanowić konieczność zachowania prawnych wymagań dotyczących składu Rady, w szczególności to, że określona osoba utraciła cechy, z którymi związane było jej członkostwo w Radzie (np. przestała sprawować mandat parlamentarny).

W związku więc z wadliwą i niejasną regulacją zawartą w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy podnieść należy postulat zmiany i uzupełnienia zawartej w niej regulacji dotyczącej odwoływania członków Rady, w szczególności jednoznacznego określenia skutków wygaśnięcia mandatu posłów i senatorów zasiadających w Radzie jako „przedstawiciele parlamentu”, jak również rezygnacji z samej zasady kadencyjności Rady albo wprowadzenia wyraźnego katalogu podstaw odwołania członka w trakcie kadencji.