



Orzecznictwo

Sądu Najwyższego,
Sądów Apelacyjnych,
Naczelnego Sądu Administracyjnego
i Trybunału Konstytucyjnego

NR 7-8/lipiec-sierpień 2018



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

| Art. | Str. |
|-----------------------------|------|
| 9 § 1 k.k. | 4 |
| 85 § 1 k.k. | 4 |
| 102 § 3 k.k. | 4 |
| 178a § 4 k.k. | 4 |
| 212 § 1 k.k. | 5 |
| 244 k.k. | 5 |
| 300 § 2 k.k. | 5 |
| 44 § 1 pkt 1 k.k.s. | 6 |
| 29 k.p.k. | 7 |
| 85 § 1 i 2 k.p.k. | 7 |
| 374 § 1 k.p.k. | 7 |
| 424 § 1 k.p.k. | 7 |
| 433 § 2 k.p.k. | 8 |
| 539a § 3 k.p.k. | 9 |

Sądy Apelacyjne

| | |
|---|----|
| 53 § 1 k.k. | 9 |
| 177 § 2 k.k. | 10 |
| 286 § 1 k.k. | 10 |
| 298 § 1 k.k. | 11 |
| 54 § 1 k.k.s. | 11 |
| 150 § 2 k.k.w. | 11 |
| 55 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r., poz. 1030) | 12 |
| 249 § 1 k.p.k. | 12 |
| 249 § 3 k.p.k. | 13 |
| 552 § 1 k.k. | 13 |
| 552 § 4 k.p.k. | 15 |
| 555 k.p.k. | 15 |

| | |
|--|----|
| 572 k.p.k. | 16 |
| 575 § 1 k.p.k. | 17 |
| 577 k.p.k. | 18 |
| 618 § 1 pkt 7 k.p.k. | 18 |
| 153a § 1 k.k.w. | 19 |
| 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowaw- czym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postę- powaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz. 75) | 19 |

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

| | |
|--|----|
| 120 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.) | 20 |
|--|----|

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

| | |
|---|----|
| 1 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2007 r., Nr 68, poz. 450 ze zm.) | 25 |
|---|----|

Trybunał Konstytucyjny

| | |
|--|----|
| 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 i 15 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. Nr 35, poz. 163, ze zm.) oraz 18 ⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502) | 38 |
|--|----|

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 9 § 1 k.k.

Umyślność działania w formie zamiaru ewentualnego nie może być bezpośrednim czynnikiem sprawczym określonego zachowania i nigdy nie kieruje działaniem sprawcy. Istota tego zamiaru polega na tym, że jest on zawsze związany z jakimś bezpośrednim zamiarem, czyli z dążeniem do osiągnięcia celu i z tego względu nie występuje samoistnie. Innymi słowy, konstrukcja zamiaru ewentualnego, przyjęta w art. 9 § 1 k.k., polega na tym, że sprawca realizując swój cel, który zamierzał osiągnąć, przewiduje też realną możliwość popełnienia przestępstwa i godzi się równocześnie na zaistnienie takiego skutku, jaki w rezultacie jego kierunkowego działania nastąpi.

Wyrok SN z dnia 8 maja 2018 r., sygn. II KK 449/17.

2

Art. 85 § 1 k.k.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 85 § 1 k.k. kary pozbawienia wolności i aresztu nie podlegają połączeniu, gdyż nie są to kary tego samego rodzaju.

Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. III KK 139/18.

3

Art. 102 § 3 k.k.

Pod pojęciem skutku jako znamienia czynu zabronionego należy rozumieć skutek końcowy (ostateczny), czyli konieczny do zaistnienia przestępstwa materialnego w formie dokonania, a nie skutek pośredni (częstkowy), odnoszący się do przebiegu związku przyczynowego między zachowaniem sprawcy a skutkiem końcowym.

Postanowienie SN z dnia 28 marca 2018 r., sygn. I KZP 15/17.

4

Art. 178a § 4 k.k.

Przeszkodą do przyjęcia wobec sprawcy, któremu zarzucono prowadzenie w stanie nietrzeźwości pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym surowszej odpowiedzialności karnej z art. 178a § 4 k.k. jest fakt zatarcia z mocy prawa

wcześniejszego prawomocnego skazania za przestępstwo określone w art. 178a § 1 k.k. lub wymienione w art. 178a § 4 k.k., zaistniały w dacie wyrokowania co do popełnienia czynu określonego w art. 178a § 1 k.k., również wtedy, gdy do popełnienia tego czynu doszło przed upływem okresu niezbędnego do zatarcia wcześniejszego skazania.

Wyrok SN z dnia 21 marca 2018 r., sygn. III KK 36/18.

5

Art. 212 § 1 k.k.

Nie można uznać, że w granicach dozwolonego zachowania się w procesie wolno zarzucać innej osobie popełnienie przestępstwa bez podania dowodów, na których zarzut taki jest formułowany.

Wyrok SN z dnia 20 marca 2018 r., sygn. II KK 357/17.

6

Art. 244 k.k.

Pogląd o tym, że występki z art. 244 k.k. można popełnić tylko z zamiarem bezpośrednim nie znajduje przede wszystkim umocowania w samym tekście ustawy karnej. (...) Konstrukcja znamion tego przestępstwa wprawdzie wyraźnie wskazuje, że wszystkie muszą być objęte umyślnością (a więc nie tylko prowadzenie pojazdu mechanicznego, ale także fakt prawomocnie orzeczonego wobec niego tego zakazu), niemniej jednak skoro w grę wchodzi obie formy umyślności, zarówno zamiar bezpośredni naruszenia zakazu, jak i zamiar ewentualny, gdy sprawca uświadamia sobie możliwość, iż narusza zakaz lub obowiązek orzeczony przez sąd i z tym się godzi, to ustalenie zaistnienia po stronie oskarżonego tych wymaganych warunków jest już wystarczające do przypisania mu sprawstwa tak kwalifikowanego przestępstwa. Nie ulega wątpliwości, że umyślność działania sprawcy jest nierozdzielnie związana ze stanem (...) świadomości. Jest ona elementem składowym zarówno zamiaru bezpośredniego, jak i zamiaru ewentualnego. Niemniej jednak pamiętać należy, iż ta świadomość jest tylko stanem psychicznym, w którym osoba zdaje sobie sprawę ze zjawisk wewnętrznych, takich jak własne procesy myślowe oraz zjawiska zachodzące w środowisku zewnętrznym i jest w stanie reagować na nie. Świadomość jest wewnętrznym, subiektywnym odzwierciedleniem rzeczywistości, jest to zdolność zdawania sobie sprawy z własnego zachowania.

Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. II KK 425/17.

7

Art. 300 § 2 k.k.

Pojęcie „dłużnik”, a zatem istnienie stosunku zobowiązaniowego (o dowolnym charakterze) należy rozstrzygać zgodnie przepisami oraz ich interpretacją

wynikającą z prawa cywilnego. Nie ma potrzeby w tym miejscu szerszego rozważania w zakresie podstawowej definicji „dłużnika”. Wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, że jest nim strona zobowiązana w stosunku prawnym zobowiązaniowym do spełnienia określonego świadczenia wobec wierzyciela. (...) Należy opowiedzieć się za poglądem, zgodnie z którym art. 300 § 2 k.k. dotyczy także osób, które ponoszą wobec wierzyciela odpowiedzialność rzeczową. Sąd Najwyższy uznaje za trafne stanowisko, że odpowiedzialnym na podstawie rozważanego przepisu może być nie tylko dłużnik osobisty, lecz także osoba odpowiadająca rzeczowo (a więc dłużnik rzeczowy). Odpowiedzialność rzeczowa może istnieć równocześnie z odpowiedzialnością osobistą tej samej osoby, lecz może się od niej całkowicie odłączyć. Odpowiedzialny rzeczowo może być dotychczasowy dłużnik wierzyciela, lecz może nim być także inna osoba. Żadne względy nie przemawiają za ograniczeniem zakresu podmiotów sprawczych z art. 300–302 k.k. tylko do dłużników osobistych. W przeciwnym bowiem wypadku bezkarna pozostałaby cała rzesza dłużników rzeczowych.

Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. II KK 411/17.

Prawo karne skarbowe

8

Art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s.

Zgodnie z art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s. karalność przestępstwa skarbowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat 5, gdy czyn stanowi przestępstwo skarbowe zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat. Przepis art. 44 § 3 k.k.s. modyfikuje jednak, wynikający z treści art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s., moment rozpoczęcia biegu przedawnienia, wskazując iż w wypadkach przewidzianych w § 1 lub § 2 bieg przedawnienia przestępstwa skarbowego polegającego na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej rozpoczyna się z końcem roku, w którym upłynął termin płatności tej należności (...). Powyższe oznacza, że w przypadku przestępstw polegających na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej, a takim przestępstwem – co wynika już z ustawowego opisu jego znamion – jest bez wątpienia przestępstwo z art. 56 § 2 k.k.s., bieg terminu przedawnienia karalności liczy się nie od czasu popełnienia przestępstwa, ale od końca roku, w którym upłynął termin płatności tej należności.

Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. II KK 403/17.

Prawo karne procesowe

9

Art. 29 k.p.k.

Zgodnie bowiem z treścią art. 29 k.p.k., na rozprawie apelacyjnej sąd orzeka w składzie trzech sędziów, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Wyjątkiem od tej reguły jest wprowadzony na mocy art. 1 pkt 155 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1247 – zwana dalej ustawą wrześniową) art. 449 § 2 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia, sąd odwoławczy orzeka na rozprawie jednoosobowo, chyba że prezes sądu lub sąd postanowi inaczej. Dla ustalenia składu sądu na rozprawie apelacyjnej znaczenie ma więc to, w jakiej formie postępowanie przygotowawcze zostało zakończone, a nie to, w jakiej było prowadzone.

Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. III KK 136/18.

10

Art. 85 § 1 i 2 k.p.k.

Procesowa kolizja interesów oskarżonych musi być realna, rzeczywista, a nie jedynie pozorna, potencjalna. (...) Racją unormowania zawartego w przepisie art. 85 § 2 k.p.k. jest wyłączenie przeciw możliwości kontynuacji obrony tych oskarżonych, co do których wystąpiła kolizja interesów oraz odsunięcie podejrzania, że adwokat (radca prawny) mógłby wykorzystać dotychczas uzyskane informacje z naruszeniem interesów tego oskarżonego, którego nie broniłby w dalszym postępowaniu.

Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. II KK 390/17.

11

Art. 374 § 1 k.p.k.

Zgodnie z art. 117 § 1 k.p.k. uprawnionego do wzięcia udziału w czynności procesowej zawiadamia się o jej czasie i miejscu. Natomiast § 2 tego artykułu stanowi, że czynności nie przeprowadza się m.in. wtedy, gdy osoba uprawniona nie stawiała się, a brak jest dowodu, że została o niej powiadomiona. Z przepisu art. 374 § 1 k.p.k. wynika zaś prawo oskarżonego do wzięcia udziału w rozprawie głównej.

Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. III KK 124/18.

12

Art. 424 § 1 k.p.k.

Sąd odwoławczy ma oczywiście prawo dokonać odmiennej – od dokonanej przez Sąd pierwszej instancji – oceny zebranych w sprawie dowodów i na tej

podstawie dokonać odmiennych ustaleń faktycznych oraz wydać orzeczenie reformatoryjne, ale pod warunkiem, że w sposób rzetelny wykaże, jakich to błędów i w odniesieniu do których to dowodów dopuścił się Sąd orzekający w pierwszej instancji przy ocenie zebranego w sprawie materiału dowodowego i dlaczego jego ustalenia faktyczne są nietrafne. Sąd pierwszej instancji, który bezpośrednio przeprowadza dowody na rozprawie, ma bowiem ustawowo zagwarantowaną swobodę w ocenie przeprowadzonych dowodów i ocena ta podlega ochronie przewidzianej w art. 7 k.p.k. dopóty, dopóki nie zostanie wykazana jej błędność. Sąd odwoławczy, podziеляjąc podniesiony w apelacji zarzut obrazy art. 7 k.p.k. musi rzeczowo wykazać, przy ocenie którego to konkretnie dowodu nie zostały uwzględnione zasady prawidłowego rozumowania, wskazania wiedzy czy też doświadczenia życiowego. Prezentowanie natomiast własnej – możliwej w realiach konkretnej sprawy – oceny dowodów, bez wykazania błędności tej, której dokonał Sąd pierwszej instancji, nie upoważnia jeszcze Sądu odwoławczego do zajęcia w tej materii stanowiska odmiennego. Sąd odwoławczy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie prowadzi samodzielnie postępowania dowodowego co do istoty sprawy, jest bowiem głównie sądem kontrolującym procedowanie przed Sądem pierwszej instancji i stanowisko tego Sądu może zakwestionować jedynie wówczas, gdy wykaże, że to postępowanie i jego wynik obrażają prawo.

Wyrok SN z dnia 8 maja 2018 r., sygn. II KK 449/17.

13

Art. 433 § 2 k.p.k.

Sąd Odwoławczy mocą przepisu art. 433 § 2 k.p.k. jest zobligowany rozważyć wszystkie wnioski i zarzuty wskazane w środku odwoławczym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Odzwierciedleniem tego, czy – w konkretnej sprawie – Sąd ten należycie tą powinność zrealizował może być tylko uzasadnienie wydane przez ten Sąd orzeczenia, bowiem tylko jego treść pozwala dokonać oceny prawidłowości dokonanej kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia. Równie bezsporne są także te obowiązki, które wynikają dla Sądu II instancji z treści art. 457 § 3 k.p.k. Przepis ten wszak nakazuje, by w tym dokumencie procesowym podać, czym kierował się sąd, wydając wyrok oraz dlaczego zarzuty i wnioski apelacji uznał za zasadne lub bezzasadne. Oczywiście jest, że stopień szczegółowości wyroku sądu odwoławczego jest uwarunkowany treścią tejże apelacji, to jest przede wszystkim zależy od tego, jak dalece wywody skarżącego poparte są odwołaniem się do materiału dowodowego i wynikłych stąd okoliczności oraz jak szeroka jest argumentacja związana z zagadnieniami prawnymi, w przypadku postawienia orzeczeniu zarzutów wymagających tego rodzaju umotywowania.

Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. II KK 430/17.

14

Art. 539a § 3 k.p.k.

Zgodnie z art. 539a § 3 k.p.k. skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. Natomiast art. 437 § 2 k.p.k. stanowi, że uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1 k.p.k., art. 454 k.p.k. lub jeżeli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości.

Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. III KS 6/18.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

15

Art. 53 § 1 k.k.

Dyrektywa prewencji indywidualnej oznacza, że sankcja (jej rodzaj i wysokość) powinna być tak dobrana, aby zapobiec popełnianiu w przyszłości przestępstw przez oskarżonego, co może zostać osiągnięte poprzez odstraszanie sprawcy od popełniania przestępstw albo jego wychowanie (resocjalizację). Efekt „odstraszający” kary ma zmaterializować się w umyśle sprawcy, ma wytworzyć przeświadczenie o nieopłacalności popełniania przestępstw w przyszłości, przekonanie o tym, że każde przestępstwo jest karane odpowiednio surowo, a ponowne popełnianie podobnych czynów nieuchronnie prowadzi do istotnego podwyższenia wymiaru kary ponad próg dolnego zagrożenia. Wtedy rodzi się uzasadnione prawdopodobieństwo, że sprawca skazany na karę relatywnie surową powstrzyma się przed ponownym rozmyślnym popełnieniem czynu zabronionego. Idea wychowania (resocjalizacji) przez karę zakłada z kolei takie dostosowanie wysokości i rodzaju kary kryminalnej do indywidualnych potrzeb sprawcy, aby przez sankcję został on „wychowany”, tj. zrozumiał naganność swojego zachowania i w przyszłości przestrzegał porządku prawnego. W zakresie prewencji ogólnej, rozumianej pozytywnie chodzi o kształtowanie właściwych ocen i postaw w społeczeństwie, a w szczególności utwierdzenie ogółu w przekonaniu, że sprawcy przestępstw ponoszą odpowiedzialność za swoje czyny, a wymierzona im kara jest zawsze adekwatna do stopnia zawinienia, stopnia społecznej szkodliwości ich czynu. Tylko taka sprawiedliwa kara może bowiem wywierać pozytywny i kształtujący wpływ na zachowania społeczne, budząc jednocześnie ogólną aprobatę dla obowiązującego systemu prawnego.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II AKa 11/18.

16

Art. 177 § 2 k.k.

W zależności od rodzaju stworzonej przez kierującego pojazdem mechanicznym sytuacji drogowej, wynikającej z naruszenia podstawowych zasad ruchu drogowego, ze świadomością wysokiego prawdopodobieństwa zaistnienia negatywnych skutków, którym sprawca nie stara się przeciwdziałać, możliwe jest uznanie, że potrącenie na przejściu dla pieszych człowieka ze skutkiem śmiertelnym stanowi zbrodnię zabójstwa popełnionego w formie zamiaru ewentualnego (art. 148 § 1 k.k.), a nie wypadek komunikacyjny określony w art. 177 § 2 k.k.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II AKa 281/17.

Art. 286 § 1 k.k.

17

W przypadku działania sprawcy w tzw. zamiarze *quasi*-ewentualnym nie dochodzi do popełnienia występku oszustwa z art. 286 § 1 k.k.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 21 grudnia 2017 r., sygn. II AKa 153/17.

18

Działalność oskarżonego polegająca na przyjmowaniu i gromadzeniu środków pieniężnych od innych osób, celem udzielania przez spółkę pożyczek pieniężnych i zainwestowania ich w nieokreślony w umowach sposób, stanowiło nie tylko zachowanie określone w art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ale również było wyrazem zamierzonego działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem poprzez wprowadzenie w błąd pokrzywdzonych co do stopnia obciążenia ryzykiem przekazywanych środków pieniężnych przez osoby zainteresowane tą ofertą. Utwierdza w tym sposób działania sprawcy, brak należytej informacji o ryzyku związanym z inwestycją, podawanie informacji, które nie polegały na prawdzie, jak obietnica regularnej spłaty w terminach, niezależnie od zysków i kosztów inwestycji, w sytuacji, gdy proponowana inwestycja nie miała żadnych gwarancji, a wypłata środków pieniężnych zależna była w rzeczywistości od osób trzecich. Nie ulega wątpliwości, iż oskarżony, oferując produkt liczył przede wszystkim na naiwność pokrzywdzonych, gdyż działalność inwestycyjna w zakresie tych środków była w zasadzie pozorna. Wprowadzenie w błąd to nie tylko aktywne działanie, ale również zaniechanie i brak rzetelnej informacji. Przy czym naiwność pokrzywdzonych nie wyklucza możliwości wprowadzenia ich w błąd przez oskarżonego co do swojego zamiaru i możliwości wywiązania się z podjętych zobowiązań. Nie można pominąć i tego, że zawierając z pokrzywdzonymi umowy oskarżony nie dysponował takim majątkiem, który pozwalałby pokrzywdzonym na egzekwowanie swoich rosz-

czeń, przez co zabezpieczanie niektórych z nich wekslem „*In blanco*” było iluzoryczne. Oskarżony w chwili zaciągania zobowiązania musi bowiem dysponować środkami na jego realizację. Gdyby bowiem pokrzywdzony wiedział, że kontrahent takimi środkami nie dysponuje, a jedynie oczekuje na ich uzyskanie, to zapewne nie rozporządziłby w taki sposób swoim mieniem.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 5 października 2017 r., sygn. II AKa 334/17.

19

Art. 298 § 1 k.k.

W zakresie znaczeniowym znamienia „powoduje zdarzenie” (art. 298 k.k.) najczęściej mieszczą się takie zachowania, jak: porzucenie ubezpieczonego pojazdu, zniszczenie pojazdu, zniszczenie lub uszkodzenie ubezpieczonego mienia, spowodowanie pożaru, eksplozji, w wyniku których dojdzie do powstania szkody w przedmiocie ubezpieczenia.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. II AKa 392/17.

Prawo karne skarbowe

20

Art. 54 § 1 k.k.s.

W sytuacji gdy w odniesieniu do sprzedaży paliw będących wynikiem tzw. blendowania określonych komponentów z pominięciem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa należnego podatku akcyzowego nie istnieje absolutny zakaz obrotu oparty na charakterze towarów lub ich szczególnych cechach, a czynność ta ewidentnie narusza reguły konkurencji w odniesieniu do rynku legalnego, zatem zakaz taki traktować należy jako względny, a nie bezwzględny i nie generujący w ten sposób czynności bezwzględnie nieważnej, jak np. w przypadku rzeczy skradzionych, narkotyków czy też fałszywych pieniędzy, co do której w świetle przepisu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług nie stosuje się przepisów tej ustawy. Mówiąc innymi słowy sprzedaż takiego paliwa może być przedmiotem prawnie skutecznej umowy i obciążenia jej podatkiem VAT, stosowanie do art. 103 tej ustawy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 297/17.

Prawo karne wykonawcze

21

Art. 150 § 2 k.k.w.

Stan zdrowia skazanego, który nie stanowi „ciężkiej choroby” w rozumieniu art. 150 § 2 k.k.w., tylko w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy względy zdrowotne łączą się ze społecznymi (w aspekcie humanitar-

nym), może stwarzać podstawę do fakultatywnego (art. 151 § 1 k.k.w.) odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 grudnia 2017 r., sygn. II AKzW 999/17.

**Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii
(Dz. U. z 2018 r., poz. 1030)**

22

Art. 55 ust. 3

104,93 grama konopi innych niż włókniste oraz 6,56 grama amfetaminy, oceniane łącznie, stanowią „znaczną ilość” w rozumieniu art. 55 ust. 3 u.p.n. (przy przyjęciu nieco odmiennej ilości tzw. porcji, zwłaszcza w przypadku środka odurzającego w przypadku którego – jak wskazuje praktyka orzecznicza – realna ilość porcji z 1 grama to 2–3), przy czym takie ilości – biorąc pod uwagę *ratio legis* typizacji jako zbrodni – winny być oceniane w kategoriach zbliżonych do granicznych pomiędzy typem podstawowym (art. 55 ust. 1) a kwalifikowanym z uwagi na ilość (art. 55 ust. 3 u.p.n.).

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II AKa 11/18.

Prawo karne procesowe

23

Art. 249 § 1 k.p.k.

W postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania prokurator ma wykazać występowanie ogólnej i szczególnej przesłanki środków zapobiegawczych, co wynika ze skargowego charakteru tego postępowania. Na prokuratorze spoczywa więc ciężar wykazania, że zebrane w sprawie dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że podejrzany popełnił zarzucane mu przestępstwo (art. 249 § 1 k.p.k.) oraz że zachodzi uzasadniona obawa bezprawnego utrudniania przez podejrzanego prawidłowego toku postępowania (art. 258 § 1 i 2 k.p.k.). Dlatego we wniosku w przedmiocie tymczasowego aresztowania prokurator obowiązany jest podać dowody wskazujące na duże prawdopodobieństwo popełnienia przez podejrzanego zarzucanego mu przestępstwa oraz okoliczności przemawiające za istnieniem zagrożeń dla prawidłowego toku postępowania (art. 250 § 2a k.p.k.). Ciężar wykazania przesłanki ogólnej i szczególnej tymczasowego aresztowania oraz dalszych środków zapobiegawczych odnosi się nie tylko do wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania, ale także do każdego kolejnego wniosku o przedłużenie tego środka, co wynika z dyrektywy adaptacji środków zapobiegawczych do sytuacji procesowej oskarżonego, o której mowa w art. 253 § 1 k.p.k. Stosownie do tej dyrektywy, obowiązkiem prokuratora jest baczenie, czy w sprawie nadal występują

przyczyny, dla których środek zapobiegawczy został zastosowany lub wystąpiły przyczyny uzasadniające jego uchylenie albo zmianę.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 16 maja 2018 r., sygn. II AKz 307/18.

24

Art. 249 § 3 k.p.k.

Zastosowanie środka zapobiegawczego przez sąd wymaga przeprowadzenia posiedzenia, na którym sąd powinien przesłuchać oskarżonego, stosownie do art. 249 § 3 k.p.k. Przesłuchanie oskarżonego jest koniecznym warunkiem zastosowania środka zapobiegawczego. Tym samym ustawa przewiduje obowiązkowy udział oskarżonego w posiedzeniu sądu w przedmiocie zastosowania środka zapobiegawczego, o którym mowa w art. 249 § 3 k.p.k. Rozpoznanie sprawy w przedmiocie stosowania środka zapobiegawczego pod nieobecność oskarżonego, tj. bez obowiązkowego przesłuchania oskarżonego, stanowi uchybienie o charakterze bezwzględny, o którym mowa w art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k. Posiedzenie sądu w przedmiocie zastosowania środka zapobiegawczego stanowi czynność, na której „rozpoznano sprawę” i rozstrzygnięto w przedmiocie wymienionej kwestii. Jeżeli oskarżony nie brał udziału w tym posiedzeniu, doszło do naruszenia przysługującego mu prawa do obrony. Uchybienie to przesądza, że postępowanie prowadzone było nierzetelnie.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II AKz 142/18.

Art. 552 § 1 k.k.

25

Przepisy nie regulują sposobu waloryzacji świadczeń, ale sądy wielokrotnie zajmowały stanowisko w tej materii. Stosownie do orzeczeń SA w Katowicach z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 835/12, czy z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. I ACa 141/15, skoro ustawodawca nie zawarł w treści art. 3581 § 3 k.c. ściśle skonkretyzowanych mierników waloryzacji, jednocześnie nakazując sądomi każdorazowo rozważenie interesów obydwu stron zgodnie z zasadami współżycia społecznego – to o stopniu waloryzacji, jej potrzebie, kryteriach waloryzacyjnych decydować winny okoliczności konkretnej sprawy i wszechstronne ich rozważenie. W niniejszej sprawie Sąd natomiast nie wskazał, dlaczego przyjął taki właśnie sposób waloryzacji, który *nota bene* nie wydaje się słuszny. Uwzględnia bowiem interesy tylko jednej ze stron, jak się wydaje gubiąc sens instytucji odszkodowania z art. 552 k.p.k., która ma charakter kompensacyjny i nie powinna przekraczać rozmiaru zaistniałej szkody.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 326/17.

26

Dokonane przez sąd *meriti* wyliczenia obarczone są istotnym błędem. Mianowicie nie zostało uwzględnione tzw. ubruttowanie płac, które miało miejsce w 1999 r. Proste, procentowe przeliczenie spowodowało, że wnioskodawca otrzymałby odszkodowanie w kwocie wyższej niż rzeczywiście doznana szkoda. W latach 1995–1997 średnie wynagrodzenie było wynagrodzeniem netto, obecnie natomiast średnie wynagrodzenie jest wynagrodzeniem brutto, z czego w rzeczywistości otrzymuje się nie jego pełną kwotę, a kwotę po potrąceniu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz zaliczki na podatek.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 326/17.

27

Nie można utożsamiać dochodu w rozumieniu przepisów podatkowych ze szkodą w rozumieniu prawa cywilnego, tj. korzyściami, jakie wnioskodawca mógłby osiągnąć, gdyby nie wyrządzono mu szkody (w znaczeniu wynikającym z art. 361 § 2 k.c.). Osoba prowadząca na własny rachunek profesjonalną działalność zawodową, podobnie jak przedsiębiorca (którym oczywiście komornik nie jest), nie uzyskuje wynagrodzenia *sensu stricto*. Część dochodu z prowadzonej działalności jest korzyścią, jaką taka osoba uzyskuje dla siebie (w sensie pokrywania kosztów własnego utrzymania, czy powiększania majątku osobistego, nieprzeznaczonego do prowadzonej działalności). Te środki pieniężne, w przypadku przedsiębiorców tzw. pobrania właścicielskie z zysku netto, stanowią podstawowy składnik korzyści, jaką dana osoba uzyskuje, a w konsekwencji – jaką niewątpliwie należy jej zwrócić w ramach odszkodowania. Jakkolwiek wykonywanie zawodu komornika nie stanowi działalności gospodarczej, to jednak, z uwagi na sposób finansowania, ma wiele cech zbliżonych do tej działalności, zwłaszcza w sferze majątkowej. Elementem wiedzy powszechnej jest to, że dochody z takiej działalności nie są w całości przeznaczone na własne, niezwiązane z tą działalnością potrzeby osoby ją prowadzącej. Wypracowany zysk może służyć różnym celom, np. inwestycjom czy pokrywaniu strat z innych okresów. Komornik działa przy wykorzystaniu kancelarii komorniczej, która stanowi zespół środków osobowych i rzeczowych, dzięki którym prowadzona jest działalność egzekucyjna. Wynikające z art. 3a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji działanie na własny rachunek oznacza także pokrywanie własnych wydatków z własnych przychodów. Komornik prowadzi kancelarię na własny koszt, wydatki czynione przez komornika pokrywa on w całości z własnych środków. Skoro wyznaczenie zastępcy komornika nie powoduje zmian w sferze własnościowej w odniesieniu do majątku związanego z działalnością zawodową (np. wyposażenie kancelarii), to i wszelkie formy ponoszenia wydatków na ten majątek (co następuje z wypracowanego przez kancelarię dochodu) powiększają majątek komornika a nie zastępcy. To samo

dotyczy pokrywania ewentualnych strat poniesionych w związku z nieskutecznymi postępowaniami egzekucyjnymi, w odniesieniu do których komornik ponosi przecież ryzyko finansowe. Wydatkowanie uzyskanych dochodów przez zastępcę komornika na potrzeby kancelarii oznaczałoby, że wnioskodawca w tym zakresie szkody nie poniósł. Gdyby bowiem nie doszło do jego zawieszenia, sam musiałby wydatkować te kwoty – jeśli byłoby to konieczne, względnie mógłby to czynić – w innych sytuacjach, w razie uznania danych wydatków za celowe. W obu przypadkach byłoby to pokrywane środkami z tego samego źródła, a to z dochodów kancelarii komorniczej. Tylko ta część dochodu, jaka powiększałaby majątek wnioskodawcy (ale wskutek zawieszenia nie powiększyła, bo środki te przypadły zastępcy) może być utożsamiana z utraconą korzyścią, która winna zostać zrekompensowana poprzez odszkodowanie.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 października 2017 r., sygn. II AKa 310/17.

28

Art. 552 § 4 k.p.k.

Warunkiem jego zasądzenia w trybie art. 552 § 4 k.p.k., jest to, by w wyniku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania zaistniała szkoda, by szkoda ta pozostawała w adekwatnym związku przyczynowym i była bezpośrednim następstwem niesłuszenie zastosowanego tymczasowego aresztowania. W przedmiotowej sprawie tymczasowe aresztowanie nie było bezpośrednią przyczyną wydalenia ze służby, a jedynie stanowiło uzasadnienie dla przyjęcia oczywistości popełnienia przez wnioskodawcę czynów zarzuconych mu w postępowaniu dyscyplinarnym (tożsamych z postanowieniem o przedstawieniu zarzutów w sprawie). Nie rzeczą Sądu jest oceniać w niniejszym postępowaniu, czy i na ile decyzja ta oraz jej uzasadnienie były trafne, niemniej w żaden sposób nie przekonuje o tym, by kara dyscyplinarna wydalenia ze służby była następstwem tymczasowego aresztowania. Taki wniosek wynika nie tylko z treści tej decyzji, ale również z analizy innych dokumentów zawartych w aktach sprawy. Ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., obowiązująca w tym czasie, nie zawierała żadnego zapisu, z którego wynikałoby, by tymczasowe aresztowanie policjanta w sposób automatyczny miało przełożenie na wydalenie go ze służby.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 319/17.

29

Art. 555 k.p.k.

Niemożności złożenia wniosku nie może uzasadnić okoliczność, że partnerka wnioskodawcy w momencie zatrzymania była w ciąży i w związku z tym musiał on przede wszystkim zająć się rodziną, gdyż opieka nad rodziną nie jest żadnym szczególnym ani wyjątkowym obowiązkiem, absorbującym w stopniu uniemożliwiającym podejmowanie działań procesowych, w tym dokonanie tak

prostej czynności, jaką jest złożenie wniosku o zadośćuczynienie. Podobnie wręcz absurdalnie brzmi argument, iż wynagrodzenie wnioskodawcy oraz „styl życia” uniemożliwiało mu złożenie takiego wniosku i skorzystanie z pomocy prawnika. Nie jest też zrozumiałe, dlaczego sytuacja materialna wnioskodawcy miałaby wręcz uniemożliwiać zainicjowanie postępowania, które „jest wolne od kosztów sądowych” (art. 554 § 4 k.p.k.), a dla wniosku o zadośćuczynienie nie jest zastrzeżony przymus adwokacko-radcowski. Jeżeli wnioskodawcy nie było stać na skorzystanie z pomocy pełnomocnika, mógł ubiegać się o jego wyznaczenie z urzędu. Uzasadnione jest zatem uznanie, iż to postawa wnioskodawcy postrzegana wyłącznie w kategoriach braku dbałości o własne sprawy, a nie żadne wyjątkowe okoliczności, sprawiła, że nie dochował on ustawowego terminu. Niczego nie zmienia akcentowana w apelacji okoliczność, iż w momencie złożenia wniosku nie minął termin roku od dnia uprawomocnienia się postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, gdyż w razie zatrzymania termin przedawnienia liczy się od daty zwolnienia (art. 555 k.p.k.).

Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 października 2017 r., sygn. II AKa 418/17.

Art. 572 k.p.k.

30

Sąd Okręgowy wskazał jako podstawę umorzenia postępowania przepis art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 85 § 2 k.k. Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku przyznał, iż błędnie wskazał art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., zamiast art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., lecz brak było podstaw do zastosowania także tego ostatniego przepisu. Z motywów pisemnych orzeczenia wynika przecież, iż przesłanką umorzenia postępowania odnośnie do wydania wyroku łącznego obejmującego kary łączne pozbawienia wolności było wykonanie tych kar w całości, a zatem wynikający z prawidłowo powołanego przepisu art. 85 § 2 k.k. zakaz łączenia kar niepodlegających już wykonaniu. Kierując się powyższymi względami, Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że z podstawy rozstrzygnięcia wyeliminował przepis art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. i w to miejsce wprowadził przepis art. 572 k.p.k., uznając, iż w sytuacji gdy niemożność wydania wyroku łącznego wynika z zakazu łączenia kar niepodlegających już wykonaniu, podstawą prawną umorzenia postępowania o wydanie wyroku łącznego jest art. 572 k.p.k. w zw. z art. 85 § 2 k.k.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. II AKa 261/17.

31

Zgodnie z treścią art. 570 k.p.k. sąd wydaje wyrok z urzędu lub na wniosek skazanego albo prokuratora. Przepis ten, w zakresie czynności podejmowanych z urzędu, odnosi się więc do wydania wyroku łącznego, a nie dotyczy wszczynania postępowania w tym przedmiocie. *Ratio legis* tego przepisu wy-

ka – w ocenie Sądu Apelacyjnego – z faktu, iż uprawnionym jest przyjęcie założenia, że Sąd, znając zasady orzekania kary łącznej i przesłanki pozwalające na orzekanie w tym przedmiocie, podejmuje jedynie racjonalne działania, tj. wydaje wyrok łączny z urzędu tylko tam, gdzie zachodzą ku temu podstawy zarówno prawne, jak i faktyczne. Odmienna interpretacja uprawniałaby bowiem sąd do wielokrotnego i niepotrzebnego wszczynania postępowania z urzędu, mimo że w rzeczywistości brak byłoby podstaw do innego niż umorzenie postępowania, rozstrzygnięcia merytorycznego. Inaczej należy postąpić w przypadku, gdy do sądu wpłynęł wniosek strony o wydanie wyroku łącznego. W takiej bowiem sytuacji wnioskujący, o ile jest nim skazany, nie zawsze ma wystarczającą wiedzę prawniczą, aby prawidłowo ocenić warunki do wydania wyroku łącznego. Jeśli wniosek taki swym zakresem obejmuje więc również wyroki, które z jakichkolwiek przyczyn nie mogą być objęte węzłem kary łącznej, to wtedy – w tej części postępowanie zainicjowane przez stronę, należy umorzyć. Brak jest natomiast racjonalnych podstaw do zarzucania sądowi, iż nie prowadził z urzędu czynności lub nie wydał z urzędu decyzji merytorycznej o umorzeniu postępowania, w zakresie wyroków, które w danej sytuacji nie mogą być objęte karą łączną, a jednocześnie to nie skazany ani prokurator inicjowali postępowanie o objęcie danych skazań węzłem kary łącznej. W przeciwnym razie, mając nawet do czynienia z prawidłowo sformułowanym wnioskiem o objęcie węzłem kary łącznej tylko tych kar, które faktycznie w konkretnym przypadku podlegają łączeniu, sąd byłby i tak zobligowany do prowadzenia – wykraczając poza wniosek, a więc podejmując czynności z urzędu – postępowania w zakresie wszystkich dotychczasowych kar orzeczonych wobec skazanego, co zarazem skutkowałoby koniecznością wydawania zbędnych decyzji merytorycznych o umorzeniu postępowania w zakresie wykraczającym poza złożony zgodnie z art. 570 k.p.k. wniosek oraz mimo braku podstaw do wydania wyroku łącznego z urzędu. Nie ma też w tej sytuacji potrzeby opisywania w części wstępnej wyroku łącznego skazań jednostkowych, których ani nie dotyczy wniosek strony w przedmiocie wydania wyroku łącznego, ani też nie dają one podstaw do wydania przez sąd wyroku łącznego z urzędu.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 5 października 2017 r., sygn. II AKa 353/17.

32

Art. 575 § 1 k.p.k.

Niedopuszczalne jest ingerowanie w prawomocny wyrok łączny przez wykorzystanie uregulowania zawartego w art. 575 § 1 k.p.k. i stwierdzenie, że wyrok taki stracił moc, tylko po to, aby dokonać połączenia kar w innej konfiguracji, czy też naprawić błędne rozstrzygnięcie, jakie zapadło w prawomocnym wyroku łącznym. Takie orzekanie stanowi naruszenie art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. skutkujące bezwzględną przyczyną odwoławczą z art. 439 § 1 pkt 8 k.p.k. Wzruszenie prawomocnego wyroku łącznego może nastąpić jedynie w następ-

stwie wniesienia przez uprawnione podmioty nadzwyczajnych środków zaskarżenia, tj. wniosku o wznowienie postępowania względnie kasacji.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II AKz 27/17.

33

Art. 577 k.p.k.

Wydanie przez sąd wyroku łącznego jest orzeczeniem, które należy na równi (tożsamo co do procesowych skutków) traktować z postanowieniem w przedmiocie zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności. Gdyby rzeczona kara nie została objęta węzłem kary łącznej, to w dalszym ciągu funkcjonowałaby jako kara pozbawienia wolności orzeczona z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Wyrok łączny jest w istocie rzeczą orzeczeniem kształtującym na nowo wymiar kary w zakresie objętych nim orzeczeń, a zatem podlegającym wykonaniu. Wyrok łączny jest orzeczeniem tożsamym w skutkach jak postanowienie w przedmiocie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności pierwotnie orzeczonej z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Taki stan rzeczy rodzi zatem konieczność dokonania właściwego zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności w sprawie (a zatem tej objętej wyrokiem łącznym) na poczet wykonywanej aktualnie kary – kary łącznej pozbawienia wolności. Przytoczona argumentacja prowadzi więc do wniosku, że zaliczenie okresu tymczasowego aresztowania (okresu zatrzymania w sprawie) na poczet kary grzywny ma w wypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności charakter warunkowy (czasowy), a więc pozostaje w mocy, jeżeli kara pozbawienia wolności nie jest wykonywana. W razie natomiast zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności – bez względu na podstawę tej decyzji, odradza się kwestia zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet tej kary.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 3 listopada 2017 r., sygn. II AKz 702/17.

34

Art. 618 § 1 pkt 7 k.p.k.

Tłumaczenia tekstów zawierających terminologię prawniczą mogą być na gruncie rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego (Dz. U. Nr 15, poz. 131 ze zm.) uważane za teksty zawierające terminologię specjalistyczną.

Postanowienie SA w Katowicach z dnia 13 września 2017 r., sygn. II AKz 605/17.

Prawo karne wykonawcze

35

Art. 153a § 1 k.k.w.

Odpowiednie regulacje procesowe (art. 22 § 1 k.k.w., art. 153a § 1 k.k.w.), zapewniające skazanemu prawo do udziału w posiedzeniu sądu (np. w przedmiocie odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności), kreują jedynie możliwość skorzystania przez skazanego z przysługujących uprawnień, otwierając mu szansę przedstawienia swoich racji przed sądem. Rzecz jednak w tym, że prawo skazanego do wzięcia udziału w takim posiedzeniu nie przeradza się w obecność obowiązkową.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29 grudnia 2017 r., sygn. II AKWz 999/17.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz.75)

36

Art. 2 ust. 2

Dla objaśnienia pojęcia „sprawa” pomocna jest treść art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 75). Stosownie do tego przepisu, dla stwierdzenia czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Mając to na względzie powiedziec należy, że pojęcie „sprawa” obejmuje sprawę co do istoty, a zatem postępowanie jako całość.

Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2018 r., sygn. II S 12/18.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

37

Art. 120 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.)

Przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody, przysługującego poszkodowanemu wobec pracodawcy, nie wyłącza zastosowania art. 120 § 1 k.p.

Z uzasadnienia:

Szczególne zasady odpowiedzialności pracownika za szkodę wyrządzoną przez niego osobie trzeciej przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych wprowadził do polskiego systemu prawnego kodeks pracy (...). W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że rozwiązania przyjęte w rozdziale I działu piątego tego kodeksu, w tym zwłaszcza w art. 120, zgodnie z którym w razie wyrządzenia przez pracownika przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych szkody osobie trzeciej, zobowiązany do naprawienia szkody jest wyłącznie pracodawca, natomiast pracownik ponosi wobec pracodawcy, który naprawił szkodę wyrządzoną przez niego osobie trzeciej, odpowiedzialność przewidzianą w przepisach tego rozdziału, stanowi narzędzie ochrony pracownika przed niekorzystnymi konsekwencjami wykonywania pracy na rachunek pracodawcy. Pracodawca odnosi najpoważniejsze korzyści wynikające z działań zatrudnionych osób, powinien więc także uczestniczyć w ich niepowodzeniach. Rozwiązanie ma zatem uzasadnienie społeczne, ekonomiczne i aksjologiczne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2009 r., sygn. V CSK 85/09, OSNC–ZD 2010, nr B, poz. 63). Zachęca też pracowników do wykazywania się inicjatywą, obniżając poziom obawy przed konsekwencjami spowodowania ewentualnych szkód materialnych, a zarazem zabezpiecza wynagrodzenie za pracę przed nadmiernymi obciążeniami i surowymi regułami odpowiedzialności cywilnej (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1976 r. – zasada prawna – sygn. III CZP 5/76, OSNCP 1977, nr 4, poz. 61, i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 października 1975 r., sygn. III PR 82/75, niepubl.).

Przepis art. 120 k.p. poprawia również pozycję poszkodowanego, stwarzając mu większą pewność pełnej kompensaty poniesionej szkody przez pracodawcę, który z reguły jest podmiotem silniejszym ekonomicznie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2009 r., sygn. V CSK 85/09). Przytoczone argu-

menty nie utraciły znaczenia obecnie, mimo że przedsiębiorcy starają się wykorzystywać przy angażowaniu pracowników formy prawne stwarzające zatrudnionym słabszą ochronę, a ich potencjał majątkowy w wielu wypadkach nie jest zbyt wysoki.

Kategoryczne sformułowanie art. 120 § 1 k.p. sugeruje bezwzględne przeniesienie na pracodawcę obowiązków odszkodowawczych za szkody wyrządzone przez pracownika osobom trzecim przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych i jego wyłączną legitymację bierną jako adresata roszczeń osób poszkodowanych przez pracujących dla niego pracowników, jednak od początku rozwiązanie to budziło zastrzeżenia i w drodze wykładni nabrało bardziej zróżnicowanego znaczenia.

W wyniku analizy zakresu odpowiedzialności pracownika wobec pracodawcy, gdy szkoda została wyrządzona przez sprawcę – pracownika – z winy umyślnej (art. 122 k.p.), przyjęto, że poszkodowany jest wówczas legitymowany do kierowania roszczeń bezpośrednio przeciwko temu pracownikowi (por. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1976 r. – zasada prawna – sygn. III CZP 5/76).

Możliwość przyznania poszkodowanym roszczenia bezpośrednio do sprawcy szkody rozważano także w wypadkach, w których z różnych względów wyłączona była możliwość skutecznego domagania się naprawienia szkody od pracodawcy. Wskazywano zwłaszcza na trudne do pogodzenia z poczuciem słuszności i zasadą ochrony poszkodowanych wyłączenie odpowiedzialności pracownika wtedy, gdy z przyczyn faktycznych (np. likwidacja zakładu pracy lub niewypłacalność pracodawcy) naprawienie szkody przez pracodawcę okaże się niemożliwe. Skoro na podstawie art. 120 § 2 k.p. pracownik ponosił odpowiedzialność majątkową wobec pracodawcy jedynie w razie naprawienia przez pracodawcę szkody, w wypadku trwałej utraty bytu prawnego przez pracodawcę bądź nieodwracalnej utraty przez niego majątku szkoda nie zostałaby w ogóle naprawiona, a rzeczywisty sprawca nie poniósłby odpowiedzialności odszkodowawczej ani wobec poszkodowanego przez siebie, ani wobec pracodawcy.

Rozwiązania poszukiwano w interpretacji art. 120 § 1 k.p., który nie ustanawia wyłącznej odpowiedzialności pracodawcy, lecz jedynie wyłączny obowiązek wynagrodzenia przez niego szkody spowodowanej przez pracownika, rozumiany jako obowiązek naprawienia szkody w pierwszej kolejności, będący niejako gwarancją zaspokojenia poszkodowanego. Bezskuteczność próby naprawienia szkody z majątku pracodawcy uruchamiałaby obowiązek odszkodowawczy pracownika – sprawcy szkody, ponieważ przywilej pracowniczy, jaki wprowadził art. 120 k.p., nie może powodować pozbawienia osób trzecich praw zasługujących na ochronę. Mimo zastrzeżeń do tego stanowiska, wynikających z wykładni językowej art. 120 k.p., wartości aksjologiczne stanowczo sprzeciwiały się rozumieniu tego przepisu jako zwalniającego sprawcę szkody pracowniczej z odpowiedzialności wobec poszkodowanego także wtedy, gdy sytuacja pracodawcy uniemożliwia uzyskanie od niego zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych. Podkreśla-

no, że interpretacja taka naruszałaby konstytucyjną zasadę ochrony własności prywatnej i państwa prawa, której elementem jest prawo do uzyskania rekompensaty szkody, zwłaszcza zaś szkody na osobie, tymczasem zasada ochrony pracy nie może burzyć fundamentalnych założeń sprawiedliwości społecznej.

Nie budzi też wątpliwości, że odpowiedzialność pracodawcy, o której mowa w art. 120 § 1 k.p., nie jest samodzielna i nie wynika z tego przepisu, lecz jest oparta na ogólnych zasadach przewidzianych w przepisach prawa cywilnego, do których należą m.in. art. 417–421, 430 oraz 474 k.c. Do tych przepisów należy też zaliczyć art. 72 ust. 1 w związku z art. 73 ust. 4 Pr.lotn. z 1962 r. i art. 436 § 1 k.c., wyraźnie wskazujące na ponoszenie przez osobę eksploatującą statek powietrzny odpowiedzialności również za pracowników, w tym dowódcę statku. Jest to podstawa prawna odpowiedzialności odszkodowawczej, odrębna od wynikającej z art. 430 k.c., co wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 września 2009 r., sygn. III CSK 14/09.

Według art. 73 ust. 7 Pr.lotn. z 1962 r., odpowiedzialność dowódcy statku powietrznego za własny czyn zawiniony (art. 415 k.c.) jest solidarna z odpowiedzialnością osoby eksploatującej statek powietrzny. Przepis ten nie wprowadza jednak zasad odrębnych od przewidzianych w art. 120 § 1 k.c., przenosi jedynie na obszar odpowiedzialności za wypadki lotnicze zasady obowiązujące w zakresie odpowiedzialności deliktowej (por. art. 441 § 2 k.c.) i ma charakter cywilnoprawnej normy ogólnej, w stosunku do której art. 120 k.p. stanowi uregulowanie autonomiczne, obowiązujące w sferze stosunków pracy.

W orzecznictwie przyjmuje się, że funkcja ochronna art. 120 k.p. może zostać wyłączona przez przepis szczególny, ale tylko jeśli taki zamiar ustawodawcy można wywieść zarówno z jego brzmienia, jak i z celów, którym ma służyć. Jako przykład wskazuje się art. 43 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.), wprowadzający regres ubezpieczyciela do kierowcy, który spowodował wypadek drogowy w następstwie zachowania szczególnie naganego z punktu widzenia społecznego i prawnego. Przepis ten realizuje cele prewencyjno-represyjne, a więc odmienne niż przyświecające prawu pracy, obejmuje inną sferę stosunków społecznych i skierowany jest bezpośrednio przeciwko sprawcy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2009 r., sygn. V CSK 85/09). Nie wyłącza więc zastosowania art. 120 k.p., lecz uzupełnia zasady regresu w szczególnych okolicznościach, gdy naprawienie szkody spowodowanej wypadkiem komunikacyjnym następuje przez podmiot stojący na zewnątrz stosunku pracy, ponoszący odpowiedzialność ubezpieczeniową. Tymczasem przepisy Prawa lotniczego mieszczą się w granicach podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy i wpisują się w przewidziany w art. 120 § 1 k.p. model odpowiedzialności w razie wyrządzenia szkody przez pracownika osobie trzeciej, nie rozróżniającej kategorii pracowników.

Zakres odpowiedzialności pracodawcy wynika z konkretnych podstaw materialnoprawnych i obejmuje szkody spowodowane przez pracownika. Pojęcie szkody ma szerokie znaczenie i mieści się w nim zarówno szkody określone w doktrynie jako bezpośrednie, jak i szkody pośrednie, jeżeli przepisy tworzą podstawę prawną ich włączenia w zakres odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego.

Problem zakresu wyłączenia odpowiedzialności pracownika wobec poszkodowanego był w orzecznictwie Sądu Najwyższego oceniany, podobnie jak w doktrynie, przede wszystkim w aspekcie konsekwencji niemożności spełnienia świadczeń odszkodowawczych przez pracodawcę z przyczyn faktycznych. W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 7 czerwca 1975 r., sygn. III CZP 19/75 (OSNCP 1976, nr 2, poz. 20) Sąd Najwyższy uznał, że wprawdzie art. 120 § 1 k.p. statuuje wyłączną odpowiedzialność zakładu pracy, jednak dzieje się tak tylko w sytuacjach typowych, a więc w wypadkach, w których zakład pracy ma możliwość naprawienia szkody, za którą odpowiada majątkowo. Przepis ten nie wyłącza natomiast możliwości dochodzenia odszkodowania przez osobę trzecią bezpośrednio od pracownika w razie niewypłacalności zakładu pracy zatrudniającego tego pracownika (por. także uchwała z dnia 31 lipca 1975 r., sygn. III CZP 50/75, OSNCP 1976, nr 4, poz. 79).

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 12 czerwca 1976 r. – zasadzie prawnej – sygn. III CZP 5/76, Sąd Najwyższy poszerzył argumentację; wyjaśnił, że w przypadku całkowitej niewypłacalności zakładu pracy nie dałoby się pogodzić z obowiązującym porządkiem prawnym zwolnienia z odpowiedzialności sprawcy szkody, który jednocześnie nie byłby narażony na odpowiedzialność zwrotną wobec swego pracodawcy. Swoje stanowisko Sąd Najwyższy podtrzymał także po zmianach ustrojowych w Polsce. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. II CSK 618/07 (OSNC–ZD 2009, nr B, poz. 41) stwierdził, że na aprobatę zasługuje występująca w literaturze i orzecznictwie tendencja do ścieśniającej, a w pewnym sensie elastycznej wykładni art. 120 § 1 k.p., wyznaczająca granicę stosowania tego przepisu w miejscu, w którym stanie się przeszkodą możliwie pełnej ochrony interesów poszkodowanych, zapewniającej im całkowitą rekompensatę szkód i krzywd w każdym wypadku. Oznacza to, że art. 120 § 1 k.p. nie stosuje się, gdy z przyczyn faktycznych, jak niewypłacalność pracodawcy lub likwidacja zakładu pracy, poszkodowany nie może żądać naprawienia szkody od pracodawcy. Odstąpienia od stosowania tego przepisu nie usprawiedliwia natomiast fakt, że pracownik był ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej. Stanowisko takie zajmowane jest również konsekwentnie w orzecznictwie sądów powszechnych (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 1999 r., sygn. I ACa 750/99, niepubl., i z dnia 29 sierpnia 2013 r., sygn. I ACa 151/13, niepubl.).

Bezpośrednia odpowiedzialność pracownika – nieumyślnego sprawcy szkody, traktowana jest więc nie jako rodzaj subsydiarnego podstawienia, lecz jako stan o charakterze wyjątkowym, jako uszczuplenie przywileju stanowiącego wyraz kon-

stytucyjnego prawa do ochrony pracy w imię odpowiadającego poczuciu słuszności zapewnienia ochrony innym, także konstytucyjnie chronionym prawom, których poszanowanie leży u podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Zalicza się do nich również naprawienie zawinionej szkody, zwłaszcza jeśli jest to szkoda na osobie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK-A Zb.Urz. 2006, nr 8, poz. 97).

Dopuszczenie w drodze wykładni art. 120 § 1 *in fine* k.p. odpowiedzialności pracownika musi być jednak traktowane jako rozwiązanie wyjątkowe, a nie jako proste następstwo niezaspokojenia roszczeń poszkodowanego przez pracodawcę. Z tego względu orzecznictwo ograniczyło możliwość obciążenia pracownika obowiązkiem odszkodowawczym do wypadków, w których z przyczyn obiektywnych i nieusuwalnych poszkodowany jest pozbawiony jakichkolwiek widoków na naprawienie szkody od ponoszącego wobec niego odpowiedzialność pracodawcy (upadłość pracodawcy, w toku której nie ma szans na zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych albo jego likwidacja). Badaniu powinien też podlegać rodzaj poniesionej szkody, gdyż w wypadku odpowiedzialności o charakterze wyjątkowym konieczne jest każdorazowo przeprowadzenie oceny, czy w świetle zasad demokratycznego państwa prawa konieczność naprawienia doznanej przez poszkodowanego szkody ma tak silne uzasadnienie aksjologiczne, że usprawiedliwia przełamanie zasady nieponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez pracownika. Niewątpliwie taką rangę należy przyznać rekompensatom za szkody i krzywdy na osobie, natomiast w innych wypadkach konieczne jest dokonanie indywidualnego ważenia chronionych wartości.

Do zdarzeń, które uzasadniają wyłączenie działania zasady przewidzianej w art. 120 § 1 k.p., nie należą natomiast przyczyny o charakterze subiektywnym lub mieszczące się w ramach ryzyka procesowego, takie jak przedawnienie się roszczenia odszkodowawczego względem pracodawcy albo przegranie przez poszkodowanego prowadzonego z nim sporu sądowego. Przedawnienie roszczenia cywilnego co do zasady jest okolicznością obciążającą uprawnionego, który niedostatecznie zadbał o własne interesy. Rozważenie w kategoriach nadużycia prawa (art. 5 k.c.) podniesienia przez pracodawcę zarzutu przedawnienia także następuje w sporze między uprawnionym a pozwany. W ramach tego zarzutu ocenie podlegają m.in. takie okoliczności, jak poważna dysproporcja długości terminu przedawnienia roszczenia do pracodawcy w stosunku do przedawnienia tego roszczenia, gdyby poszkodowanemu przysługiwało roszczenie wprost przeciwko sprawcy, lub popełnienie przez pracownika przestępstwa. Wprawdzie odpowiedzialność pracodawcy opiera się na własnych podstawach, a nie na zastąpieniu przez niego pracownika i przyjęciu zasad odpowiedzialności, według których by odpowiadał, gdyby nie korzystał z ochrony przewidzianej w art. 120 § 1 k.p., co dotyczy także przedawnienia, jednak nie oznacza to, że można całkowicie pominąć te dysproporcje. Jeżeli jednak okaże się, że zarzut przedawnienia roszczeń kierowanych przeciwko pracodawcy zasługuje na uwzględnienie,

to oddalenie z tego powodu roszczeń nie uzasadnia uchylecia ochrony przysługującej pracownikowi na podstawie art. 120 § 1 k.p. (...)

Uchwała SN z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. III CZP 67/16.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

38

Art. 1 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2007 r., Nr 68, poz. 450 ze zm.)

W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2009 r. opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych podlegają, na podstawie art. 1 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2007 r., Nr 68, poz. 450 ze zm.), czynności prawne zmiany umowy spółki, polegające na przekształceniu spółki akcyjnej w spółkę jawną.

Z uzasadnienia:

6.1. Zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości, które wyłoniło się na gruncie sprawy o sygn. II FSK 3697/14, jest to, czy pomimo ustalenia wynikającego z art. 1 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 1 lit. k) wskazanej ustawy, przy przyjęciu podstawy opodatkowania wynikającej z krajowego porządku prawnego, ograniczonej dodatkowo zwolnieniem od podatku (co wynika z art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f) i art. 9 pkt 11 lit. a) tej ustawy), jest możliwe opodatkowanie czynności zmiany umowy spółki, polegającej na przekształceniu spółki akcyjnej w spółkę jawną, gdy uwzględnić postanowienia art. 5 ust. 1 lit. d(i) dyrektywy Rady 2008/7/WE, przewidujące nienakładanie na spółki kapitałowe podatku pośredniego od gromadzenia kapitału w żadnej formie w odniesieniu do zmiany aktu założycielskiego lub statutu spółki kapitałowej, w szczególności przekształcenia spółki kapitałowej w inny rodzaj spółki kapitałowej. W postanowieniu NSA z dnia 30 stycznia 2017 r. (...) skład orzekający trafnie zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych powstały rozbieżności co do przynależności polskiej spółki jawnej do kategorii spółek kapitałowych w rozumieniu dyrektywy 69/335/EWG (obowiązującej w dniu akcesji Polski do UE) oraz po 1 stycznia 2009 r. w rozumieniu dyrektywy 2008/7/WE. W uzasadnieniu tego postanowienia wyraźnie wskazano na dwie konkurujące ze sobą linie orzecznicze sądów administracyjnych, odnoszące się do spornego zagadnienia. Występowanie dwóch funkcjonujących równolegle hipotez interpretacyjnych w judykaturze sądów administracyjnych świadczy o poważnych wątpliwościach prawnych, gdyż ich wyjaśnienie następuje z trudnością z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Powoduje to, że w konkretnej sprawie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, co uzasadniało jego przedstawienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA na podstawie art. 187 § 1

P.p.s.a. Ponadto należy podzielić zapatrywania wyrażone w uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego, że wątpliwości interpretacyjnych nie budzą art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy Rady 69/335/ EWG ani art. 9 dyrektywy Rady 2008/7/WE, gdyż formułują one prawo opcji, z której może skorzystać państwo członkowskie, nie wskazując zarazem, w jaki sposób to ma nastąpić. Przede wszystkim zatem od wykładni prawa państwa członkowskiego oraz od przyjętych krajowych standardów legislacyjnych zależy sposób realizacji tego uprawnienia. W tym miejscu wymaga zasygnalizowania, że rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazane w postanowieniu nie dotyczą wprost kwestii związanych z ustalaniem podstawy opodatkowania w przypadku przekształcenia spółki (art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f) analizowanej ustawy) oraz ze zwolnieniem od podatku czynności cywilnoprawnych umów spółki i ich zmian, które związane są z przekształceniem lub łączeniem spółek, czego dotyczy art. 9 pkt 11 lit. a) tej ustawy.

6.2. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że trudności interpretacyjne wynikają z konieczności zdekodowania normy prawnej, która pozwoli na rozstrzygnięcie, czy Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej skorzystała z tzw. opcji wyłączenia niektórych podmiotów z opodatkowania podatkiem kapitałowym, przewidzianej w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG (odpowiednio art. 9 dyrektywy 2008/7/WE), czyli spod działania tych dyrektyw. Na gruncie przepisów krajowych podatek od czynności cywilnoprawnych jest uznawany za podatek kapitałowy, a spółka jawna jest nim podmiotowo objęta jako podatnik. Innymi słowy, w realiach rozpatrywanej sprawy trzeba stwierdzić, czy na użytek nakładania podatku kapitałowego Polska zdecydowała o nieuznawaniu spółki jawnej za spółkę kapitałową *sensu largo*, o której stanowiły i stanowią przepisy unijne, to jest art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy 69/335/EWG i art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/7/WE (*expressis verbis* „wszelkie inne spółki”, a zatem także te, które wprost nie zostały wymienione w obydwu dyrektywach jako kapitałowe, czyli w przypadku Polski – spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Ażeby to uczynić, należy sięgnąć do przepisów zarówno krajowych, jak i unijnych, co jest związane z multicentrycznością obowiązującego w Polsce systemu prawa, czyli współistnieniem wielu ośrodków (centrów) decyzyjnych, których rolą jest stanowienie prawa, co powoduje także konieczność innego wyznaczania kierunków jego wykładni (E. Łętowska, Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje, Państwo i Prawo 2005, nr 4, s. 3–4; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 marca 2011 r., sygn. I FSK 764/10 oraz z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. I FSK 1938/09, CBOSA). Wobec tego dokonywana wykładnia musi się opierać na przepisach zarówno ustaw krajowych, jak i aktów pierwotnych i pochodnych prawa europejskiego, w tym w postaci dyrektyw, a także odwoływać się do dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*). Multicentryczność źródeł prawa wymaga również w zakresie stosowania prawa i jego inter-

pretacji opracowania takich narzędzi, które umożliwią rozwiązywanie kolizji i łagodzenie konfliktów bez naruszenia zasady dzielenia się zajęтым polem przez kilka ośrodków decyzyjnych. Należy także zaznaczyć, że system prawny Unii Europejskiej z dniem akcesji Polski do jej struktur spowodował powstanie specyficznego porządku prawnego, obejmującego system prawa narodowego, jak i system prawa unijnego. Jednakże nie powoduje to powstania dwóch odrębnych i konkurujących ze sobą porządków prawnych, lecz wypełniający polską przestrzeń prawną jednolity *corpus iuris* jako prawo państwa członkowskiego (E. Łętowska, *op. cit.*, s. 7–8).

6.3. Z dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie krajowym doszło do nowelizacji przepisów dotyczących opodatkowania spółek podatkiem kapitałowym według nomenklatury unijnej i podatkiem od czynności cywilnoprawnych według nomenklatury krajowej. Na mocy art. 20 w związku z załącznikiem II pkt 9.1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 2003.236.33 ze zm.) dodano do art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 69/335/EWG m.in. treść: „Spółki ustanowione zgodnie z prawem polskim o następujących nazwach: – »spółka akcyjna«, – »spółka z ograniczoną odpowiedzialnością«”. Jednocześnie w tym samym dniu do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych dodano na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 6, poz. 42) nowy art. 1a, który stanowił, że użyte w ustawie określenia oznaczają: 1) spółka osobowa – spółkę: cywilną, jawną, partnerską, komandytową lub komandytowo-akcyjną; 2) spółka kapitałowa – spółkę: z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną; 3) siedziba spółki – siedzibę spółki określoną w umowie (statucie) spółki; 4) rzeczywisty ośrodek zarządzania – miejscowość, w której ma siedzibę organ zarządzający spółki kapitałowej; 5) państwo członkowskie – państwo będące członkiem Unii Europejskiej; 6) podatek kapitałowy – podatek, który zgodnie z prawem państwa członkowskiego jest pobierany od kapitału spółki kapitałowej lub od jego podwyższenia. Należy zatem zauważyć korelację działań prawodawcy unijnego oraz krajowego legislatora podatkowego, którzy jednocześnie z tym samym dniem, będącym dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, wprowadzili regulację identyfikującą spółki kapitałowe w obu porządkach prawnych, jak również unormowanie wprowadzające z tym dniem definicję legalną spółki osobowej i podatku kapitałowego. Do tego dnia na oznaczenie wszystkich spółek – osobowych, jak i kapitałowych – w analizowanej ustawie używano generalnie jednego określenia, a mianowicie „spółka”. Wyodrębnienie kategorii różnych spółek, ale bez jakiegokolwiek definicji legalnej i rozróżnienia na spółki kapitałowe i osobowe, było dokonane w stanie prawnym

przed dniem 1 maja 2004 r. jedynie w art. 1 ust. 3 tej ustawy i dotyczyło rozumienia zmiany umowy spółki. Ponadto w art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 4 pkt 2 przy określaniu chwili powstania obowiązku podatkowego i podmiotu, na którym on ciąży, posługiwano się do 1 maja 2004 r. pojęciem spółki mającej osobowość prawną. Wynika z tego, że nie figurowały do dnia akcesji w przepisach analizowanej ustawy pojęcia spółki kapitałowej i podatku kapitałowego. Tego rodzaju nazewnictwo wskazuje na oczywiste odwołanie się do przepisów unijnych i potrzebę dostosowania także przepisów krajowych do wymagań wynikających z harmonizacji przepisów unijnych. Jednocześnie po dniu akcesji utrzymano co do zasady podatek od czynności cywilnoprawnych jako podatek kapitałowy również w relacji do spółek kapitałowych identyfikowanych już w ten właśnie sposób poprzez ich nową nazwę także na gruncie przepisów krajowych. Istotne jest, że zarówno w akcie prawnym Unii Europejskiej, czyli dyrektywie 69/335/EWG, jak i w przepisach krajowych, czyli w ustawie z dnia 9 września 2000 r., posłużono się tą samą nazwą, a mianowicie „spółka kapitałowa” – która w obydwu tych aktach była charakteryzowana przez wskazanie dwóch spółek – akcyjnej i z ograniczoną odpowiedzialnością. Wyodrębnienie zaś nowej kategorii spółek osobowych należy uznać za przejaw ich identyfikacji jako innych niż kapitałowe w rozumieniu prawa unijnego, jak również jako wolę korzystania z opodatkowania transakcji podlegających podatkowi kapitałowemu w odniesieniu do tych podmiotów, które nie zostały zakwalifikowane do kategorii spółek kapitałowych. Obowiązujący w dniu akcesji art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG zastrzegał prawo dla państw członkowskich, i to do celów naliczenia podatku kapitałowego, nieuważania za spółki kapitałowe innych podmiotów aniżeli tego rodzaju spółki. Wyodrębnienie wobec tego z tym dniem kategorii spółek osobowych i utrzymanie opodatkowania podatkiem kapitałowym wskazuje na skorzystanie przez Polskę z opcji przewidzianej w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG. Należy zatem uznać, że spółka jawna, jako spółka osobowa zdefiniowana w art. 1a pkt 1 analizowanej ustawy, została wyłączona z zakresu stosowania wobec niej regulacji dotyczącej podatku pośredniego od gromadzenia kapitału, wynikającej z dyrektywy 69/335/EWG, a od dnia 1 stycznia 2009 r. z dyrektywy 2008/7/WE. Trafnie w tym kontekście zauważono w wyroku NSA z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. II FSK 227/13 (CBOSA), że ani dyrektywa, ani inne przepisy prawne nie narzucają legislacyjnej techniki, w jakiej w prawie krajowym spółki osobowe miałyby być wyłączone spod pojęcia „spółka kapitałowa” w znaczeniu, jakie dopuszcza dyrektywa 2008/7/WE. Podkreślenia wymaga, że w reakcji na dyrektywę ustawodawca może dokonać nowelizacji aktu prawnego będącego w polu regulacyjnym dyrektywy, a stwierdzając zgodność ustawy z wydawaną dyrektywą, może nie podejmować interwencji legislacyjnych. Skoro zatem dokonano nowelizacji zarówno dyrektywy 2008/7/WE, jak i ustawy, to należy przyjąć, że zabieg ten był wyrazem skorzystania przez Polskę jako państwo członkowskie UE z opcji przewidzianej w art.

3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG, gdyż w przeciwnym wypadku konieczna byłaby w ogóle likwidacja opodatkowania podatkiem kapitałowym wszystkich transakcji związanych z wkładami kapitałowymi, a wyodrębnianie osobnej kategorii spółek osobowych w opozycji do spółek kapitałowych (wskazanych także *expressis verbis* w art. 1a pkt 2 ustawy) byłoby pozbawione jakiegokolwiek znaczenia. Także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. II FSK 2510/13 (CBOSA) zauważono, że skorzystanie przez państwo członkowskie z prawa do nieuznawania za spółkę kapitałową niektórych podmiotów nie wymaga uprzedniego wdrożenia przez to państwo jakichkolwiek formalnych procedur, np. oświadczeń czy notyfikacji organom UE. Dyrektywa 69/335/EWG nie narzuciła też państwu członkowskiemu szczególnej formy rozwiązań legislacyjnych, w jakich w prawie krajowym spółki osobowe miałyby być wyłączone spod pojęcia „spółka kapitałowa”, porzeczając na stwierdzeniu, że mają do tego prawo. Z dniem akcesji Polska zdecydowała się z jednej strony potwierdzić opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych (czyli podatkiem kapitałowym) wszystkich spółek (wskazuje na to art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k) ustawy), a jednocześnie w jej art. 1a pkt 1 wyodrębniła jako osobną kategorię spółkę osobową, choć wcześniej tego rozróżnienia nie przewidywano.

6.4. Uwzględniając zasady prawa unijnego, podstawowym zagadnieniem jest skuteczność skorzystania przez Polskę jako państwo członkowskie UE z opcji przewidzianej w dniu akcesji w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG, a od dnia 1 stycznia 2009 r. w art. 9 dyrektywy 2008/7/WE. Zasadnicze bowiem znaczenie dla identyfikacji spółki jako kapitałowej, dla której nie przewidziano żadnych odstępstw, ma jej definicja z art. 3 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 69/335/EWG, a od dnia 1 stycznia 2009 r. – z art. 2 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 2008/7/WE. W obydwu tych aktach, prócz wymienionych spółek uznawanych w poszczególnych państwach członkowskich za kapitałowe, wskazano, że są nimi także te, które spełniają jeszcze pozostałe dwa warunki. Są nimi: każde spółki, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia lub osoby prawne, których udziały w kapitale lub majątku mogą być przedmiotem transakcji na giełdzie (art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy 69/335/EWG i art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2008/7/WE), a także każde spółki, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia lub osoby prawne prowadzące działalność skierowaną na zysk, których członkowie mają prawo zbytu swoich udziałów stronom trzecim bez uprzedniego upoważnienia oraz odpowiadają za długi spółki, przedsiębiorstwa lub osoby prawnej tylko do wysokości swoich udziałów (art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 69/335/EWG i art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/7/WE). W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych wskazywano, że kryteria te spełnia także spółka komandytowo-akcyjna regulowana przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm., obecnie: Dz. U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.). Stanowisko to wyrażono m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu

Administracyjnego: z dnia 3 czerwca 2013 r., sygn. II FSK 1470/12 i sygn. II FSK 1667/12 oraz z dnia 7 sierpnia 2014 r., sygn. II FSK 1980/12 (CBOSA). Zostało ono potwierdzone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z dnia 22 kwietnia 2015 r., w sprawie o sygn. C–357/13 Drukarnia Multipress sp. z o.o. (...), w którym wskazano, że art. 2 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2008/7/WE należy interpretować w ten sposób, że spółkę komandytowo-akcyjną prawa polskiego uznaje się za spółkę kapitałową w rozumieniu owego przepisu, nawet jeżeli jedynie część jej kapitału i członków może spełnić przesłanki przewidziane w tym przepisie. Podkreślenia jednak wymaga, że stanowisko to jest konsekwencją zaliczenia polskiej spółki komandytowo-akcyjnej do spółek kapitałowych *sensu stricto*, a nie wynikiem nieprawidłowego korzystania przez Polskę z opcji przewidzianej w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG i art. 9 dyrektywy 2008/7/WE. Przepisy te nie przewidują możliwości kwalifikowania przez państwo członkowskie do innych podmiotów, będących m.in. tzw. wszelkimi innymi spółkami, także tych, które zostały zaliczone wprost przez unijnego prawodawcę do kapitałowych. Należy przypomnieć, że opcja wyłączenia możliwa jest tylko w odniesieniu do wszelkich innych spółek aniżeli identyfikowane wprost jako kapitałowe, a także przedsiębiorstw, stowarzyszeń lub osób prawnych prowadzących działalność skierowaną na zysk. Z tego względu zatem zastrzeżenie poczynione w art. 1a pkt 1 omawianej ustawy w ramach definicji legalnej, kwalifikujące spółkę komandytowo-akcyjną do spółek osobowych, nie mogło zostać uznane za skuteczne na gruncie unormowania wynikającego z przepisów prawa unijnego. Zupełnie inna zaś jest sytuacja spółki jawnej, która nie spełnia żadnego z kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 69/335/EWG i odpowiednio art. 2 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 2008/7/WE. Naruszenie przez państwo członkowskie przepisów wskazanych dyrektyw przez wadliwe klasyfikowanie do spółek innych niż kapitałowe podmiotów, które spełniają przesłanki określone w art. 3 ust. 1 lit. b–c) dyrektywy 69/335/EWG i odpowiednio art. 2 ust. 1 lit. b–c) dyrektywy 2008/7/WE, nie powoduje, że w odniesieniu do pozostałych podmiotów spełniających przesłanki z art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG i z art. 9 dyrektywy 2008/7/WE nie jest możliwe korzystanie z opcji wyłączenia. Decydujące znaczenie bowiem ma to, czy spełniają one przesłanki uprawniające państwo członkowskie do korzystania z opcji wyłączenia. Doniosłą wagę ma w tym względzie zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym. Wynika ona obecnie z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 ze zm.). Trzeba podkreślić, że zasada ta wymaga bezpośredniego stosowania prawa pierwotnego oraz aktów wydawanych przez instytucje UE, a tym samym powoduje nieskuteczność wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego. Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oznacza, że normy prawa wspólnotowego powinny wywierać w całości właściwe im skutki prawne (por. tezy 14 i 17 wyroku TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie

106/77 Simmenthal SA; <http://curia.europa.eu>). Jednocześnie jednak należy przyjąć, że stwierdzenie częściowej niezgodności wersji krajowej z prawem UE nie powoduje derogacji całego przepisu z krajowego porządku prawnego. W doktrynie bowiem wskazuje się, że zasada pierwszeństwa jest zasadą pierwszeństwa stosowania, a nie zasadą pierwszeństwa obowiązania [A. Wróbel, (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Kraków 2005, s. 112]. Do kwestii tej nawiązał już Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. II FSK 2510/13 (CBOSA). Wskazano w nim, że art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 69/335/EWG nie znajduje zastosowania do czynności prawnej zmiany umowy spółki jawnej, która podlega opodatkowaniu wyłącznie na podstawie przepisów prawa krajowego, obowiązujących w dniu dokonania transakcji, to jest ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Trafnie podkreślono w nim też, że wyraźną wolą ustawodawcy było skorzystanie z opcji opodatkowania podatkiem pośrednim od gromadzenia kapitałów także innych podmiotów niż spółki kapitałowe i rozróżnienia tych różnych form organizacyjnych na gruncie prawa podatkowego przez przejście ukształtowanej formuły spółki osobowej w Kodeksie spółek handlowych. Z woli ustawodawcy krajowego wyodrębniono w ramach przewidzianych w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG kategorię innych podmiotów niż „spółka kapitałowa”, którym (to pojęciem) posługuje się prawodawca unijny. Zauważono również w tym wyroku, że „skuteczność skorzystania z tej opcji musi odbywać się z poszanowaniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego, zgodnie z którą: państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić skuteczność prawa unijnego; państwu członkowskiemu nie wolno jest wprowadzać przepisów prawa krajowego, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym; w razie sprzeczności przepisów prawa unijnego i krajowego, zastosowanie mają przepisy prawa unijnego, a ponadto późniejsze prawo krajowe nie deroguje wcześniejszego prawa unijnego”. Za ceną należy uznać sformułowaną w tym wyroku wskazówkę, że zasada pierwszeństwa „nie może być rozpatrywana *en bloc* w stosunku do wszystkich podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, a skuteczność regulacji krajowych powinna zostać poddana analizie polegającej na przeprowadzeniu swoistego »testu zgodności« prawa krajowego z prawem unijnym. Dlatego też należy porównywać odrębnie sytuację każdego z podmiotów, który może zostać objęty zakresem zastosowania polskiej normy w kontekście jej zgodności z prawem unijnym”.

6.5. Taka wykładnia możliwości korzystania z opcji wyłączenia z zakresu stosowania podatku kapitałowego wynika także z orzecznictwa TSUE. Prowadzi ona również do wniosku, że Polska skorzystała z uprawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG. W wyroku TSUE z dnia 12 listopada 1987 r. w sprawie 112/86 Amro Aandelen Fonds (ECR 1987/10/4453) wskazano, że art. 3 ust. 2 dyrektywy 69/335/EWG należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on, dla celów poboru podatku kapitałowego,

spółki, stowarzyszenia lub osoby prawne, które służą takim samym celom gospodarczym jak spółki kapitałowe w pełnym tego słowa znaczeniu, a mianowicie dążeniu do osiągnięcia zysku przez wspólne wnoszenie kapitału do wyodrębnionego majątku, a które nie spełniają kryteriów pojęcia spółki kapitałowej określonego w ust. 1 tego artykułu (pkt 10 i 11). Trybunał zaznaczył jednak, że do ustawodawstwa krajowego należy ostateczne określenie, czy taki podmiot może być uznany za spółkę kapitałową w rozumieniu dyrektywy 69/335/EWG (pkt 12 wyroku). Wskazano w tym wyroku, że cel regulacji art. 3 dyrektywy 69/335/EWG polega wprawdzie na zapobieganiu temu, by wybór określonej formy prawnej mógł prowadzić do odmiennego traktowania pod względem podatkowym czynności, które z gospodarczego punktu widzenia są równoważne, to jednak TSUE wyraźnie zaakcentował, że mimo to państwu członkowskiemu przysługuje uprawnienie do nieuznawania spółek wymienionych w art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy 69/335/EWG (na potrzeby naliczania podatku kapitałowego) za spółki kapitałowe. Podobnie orzekł TSUE w wyroku z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie o sygn. C–178/05 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republika Grecka (<http://curia.europa.eu>). W wyroku tym jednoznacznie wskazano, że podstawą rozważań jest to, czy dany podmiot należy do kategorii spółek kapitałowych w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 69/335/EWG. Jeśli zaś nie należy, ale wykonuje działalność skierowaną na zysk, to powinien zostać uznany za podmiot zrównany ze spółkami kapitałowymi na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy 69/335/EWG (teza 42 tego wyroku). Przewidziane jednak w tym przepisie odstępstwo powinno być rozumiane jako dotyczące rodzaju spółki, a nie jedynie jako dotyczące pojedynczych spółek lub spółek działających w takim lub innym sektorze gospodarczym (teza 45 tego wyroku). W konkluzji uznano prawo państwa członkowskiego do objęcia zasadą z art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG jednego z czterech rodzajów spółdzielni występujących w prawie greckim. Za istotne zaś dla takiego wyłączenia uznano ustalenie, czy podmioty takie podlegają odrębnemu reżimowi prawnemu zawierającemu przepisy szczególne dotyczące ich struktury, tworzenia i działalności, a także to, aby nie działały tylko w określonym sektorze gospodarczym (teza 46 tego wyroku). Na uwagę zasługuje także opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w sprawie o sygn. C–357/13 Drukarnia Multipress sp. z o.o. (<http://curia.europa.eu>), w której wskazano, że kiedy państwo członkowskie, korzystając z możliwości, jaką przyznaje art. 9 dyrektywy 2008/7/WE, postanawia, że nie będzie uznawać za spółki kapitałowe określonych podmiotów, które nie wchodzą w zakres stosowania art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, podatek kapitałowy od takich podmiotów nie jest objęty zakresem stosowania tej dyrektywy i może być swobodnie regulowany przepisami prawa krajowego. Ponadto wskazano w niej, że przyznana państwom członkowskim swoboda oceny, której nie posiadają one w odniesieniu do spółek wymienionych w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE, może prowadzić do tego, że określony podmiot zostanie zrównany

ze spółkami kapitałowymi w jednym państwie członkowskim, nie będąc tak traktowanym w innym (pkt 51 opinii Rzecznika Generalnego). Powołując się m.in. na poglądy TSUE wyrażone w sprawie o sygn. C-178/05 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republika Grecka, w tej opinii podkreślono, że art. 3 ust. 2 dyrektywy 69/335/EWG pozostawia państwom członkowskim możliwość ograniczenia zakresu przewidzianego w nim zrównania, zezwalając im na wyłączenie z poboru podatku kapitałowego niektórych kategorii podmiotów zrównanych ze spółkami kapitałowymi (pkt 50 opinii Rzecznika Generalnego). Zauważyć w tym kontekście należy, że zgodnie z analizowanymi w sprawie o sygn. C-178/05 przepisami greckimi opodatkowaniu podatkiem kapitałowym podlegały spółki handlowe oraz konsorcja przedsiębiorców, jak również spółdzielnie wszelkiego rodzaju, bez jakiegokolwiek rozróżnienia. Dodatkowo zwolniono z opodatkowania z kategorii spółdzielni tylko spółdzielnie rolnicze każdego szczebla oraz ich stowarzyszenia i konsorcja, co TSUE uznał za zgodne z art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG. Wynika z tego, że faktyczne opodatkowanie trzech kategorii innych spółdzielni, poza spółdzielniami rolniczymi, uznano za zgodne z przyznanym państwu członkowskiemu prawem wyboru opcji, o ile (jak już wskazano powyżej) podlegały one odrębnemu reżimowi prawnemu, zawierającemu przepisy szczególne dotyczące ich struktury, tworzenia i działalności. Wynika z tego zatem także selektywna możliwość wyboru przez państwo członkowskie określonych podmiotów ze zbiorczej kategorii wszelkich innych spółek, przedsiębiorstw, stowarzyszeń lub osób prawnych prowadzących działalność skierowaną na zysk. W świetle tych wypowiedzi decydujące znaczenie co do wzajemnych relacji polskich uregulowań prawnych z art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG ma nie tyle wyodrębnienie kategorii spółki osobowej w definicji legalnej z art. 1a pkt 1 analizowanej ustawy, ile ustalenie, czy spółka jawna w nim wymieniona podlega odrębnemu reżimowi prawnemu. Podkreślenia wymaga, że spółkę jawną odróżnia od niektórych innych spółek osobowych (np. komandytowej i komandytowo-akcyjnej) przede wszystkim zakres odpowiedzialności wszystkich wspólników (bez wyjątku) i brak koniecznego elementu kapitałowego (udziałowego). Wszyscy zatem wspólnicy spółki jawnej mogą odpowiadać bez ograniczenia za długi tej spółki, brak jest możliwości ograniczenia tej odpowiedzialności, a także brak jest elementu udziału mogącego być przedmiotem obrotu. Jak już wskazano, stosowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego nie oznacza derogacji z porządku krajowego jakiegokolwiek przepisu; jedynie w określonych sytuacjach kolizji norm może dojść do pozbawienia go skuteczności w całym lub ograniczonym zakresie. Nie można także uznać, aby dochodziło na gruncie ustawy do różnicowania sytuacji „wspólników spółek osobowych”. Podstawowym kryterium różnicującym, wskazywanym przez samego prawodawcę unijnego, jest pełna odpowiedzialność za długi spółki i brak udziału przeznaczanego do obrotu w odniesieniu do „wszelkich innych spółek” niż kapitałowe w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy

69/335/EWG i art. 2 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 2008/7/WE. Podsumowując, należy zauważyć, że w multicyntycznym systemie źródeł prawa, obejmującym prawo krajowe i unijne, jest norma prawna, która pozwala w obrębie klasy spółek osobowych wyodrębnionych w art. 1a pkt 1 ustawy na identyfikację spółki jawnej jako podmiotu, co do którego możliwe było skuteczne skorzystanie przez Polskę z opcji przewidzianej w art. 3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG i art. 9 dyrektywy 2008/7/WE, z czego skorzystał krajowy prawodawca.

6.6. Nie zasługują na aprobatę argumenty wskazane w dotychczasowym orzecznictwie, podane w uzasadnieniu postanowienia, mające świadczyć o nieskorzystaniu przez Polskę z prawa opcji. Nie można zgodzić się z tezą, że słowniczek zawarty w art. 1a pkt 1 i 2 ustawy ma charakter jedynie techniczny. Jak wskazuje się w literaturze, podstawowym powodem posługiwania się przez ustawodawcę definicjami legalnymi jest kreowanie pewnych podmiotów, przedmiotów i czynności o charakterze konwencjonalnym, a tworząc je, prawodawca określa, czym i ewentualnie na czym polegają (M. Zieliński: Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2005, s. 195). Wymienione powyżej rozróżnienie na spółki kapitałowe i osobowe, dokonane z dniem 1 maja 2004 r., a także utrzymanie opodatkowania transakcji objętych podatkiem kapitałowym po tej dacie świadczą o takiej właśnie woli ustawodawcy krajowego. Z dniem akcesji Polska zdecydowała się potwierdzić opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych wszystkich spółek (wskazuje na to art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k) analizowanej ustawy), a jednocześnie w art. 1a pkt 1 tej ustawy wyodrębniła jako osobną kategorię spółkę osobową, choć wcześniej tego rozróżnienia nie przewidywano. Usprawiedliwia to wniosek, że wyraźną wolą ustawodawcy było skorzystanie z opcji opodatkowania podatkiem pośrednim od gromadzenia kapitałów także innych podmiotów niż spółki kapitałowe i rozróżnienia tych różnych form organizacyjnych na gruncie prawa podatkowego przez przejście jedynie po części ukształtowanej w Kodeksie spółek handlowych koncepcji spółki osobowej (choć dyrektywa 69/335/EWG takim terminem nie operowała). Z woli krajowego ustawodawcy zatem wyodrębniono kategorię innych podmiotów niż „spółka kapitałowa”, którym (to pojęciem) posługuje się prawodawca unijny. Należy także zauważyć, że z tą samą datą wprowadzono w art. 1a pkt 6 ustawy z dnia 9 września 2000 r. definicję legalną podatku kapitałowego. Wobec tego na obszarze tej ustawy pojawiły się zupełnie nowe pojęcia, mające swoisty charakter na gruncie tak tej ustawy, jak i prawa unijnego, do którego nawiązują przede wszystkim poprzez nazewnictwo. Nie zmienia tej okoliczności uchylene z dniem 1 stycznia 2009 r. art. 1a pkt 6 omawianej ustawy, gdy nie było już wątpliwości, że podatek od czynności cywilnoprawnych jest podatkiem kapitałowym w rozumieniu prawa UE, i okoliczność ta nie wymagała szczególnego podkreślenia.

6.7. Także okoliczność, że poszczególne przepisy wskazanej ustawy obejmują zakresem przedmiotowym podatku od czynności cywilnoprawnych jedno-

licie wszystkie rodzaje spółek, bez rozróżnienia na osobowe i kapitałowe, nie może stanowić o tym, że Polska zdecydowała się nie skorzystać z prawa opcji. Wymaga bowiem podkreślenia, że Polska zdecydowała się z dniem akcesji utrzymać co do zasady podatek kapitałowy, który w zamierzeniu krajowego legislatora miał obejmować spółki zarówno kapitałowe, jak i osobowe. Mimo to jednak zdecydowano się wyodrębnić dwie kategorie spółek – kapitałowe i osobowe, choć z uwagi na obowiązki instrumentalne związane z poborem i zapłatą podatku nie miało to żadnego znaczenia. Jest to zatem kolejny argument wskazujący na skorzystanie z opcji wyłączenia z zakresu stosowania do spółki jawnej unormowań unijnych, gdyż w przeciwnym wypadku zbędne byłoby osobne wyliczanie w definicjach legalnych odrębnie spółek kapitałowych i osobowych.

6.8. Nie można także zgodzić się z argumentacją, że chcąc skorzystać z opcji wyłączenia, ustawodawca powinien zamieścić w treści ustawy stwierdzenie o szczególnym rozumieniu spółek osobowych i kapitałowych „dla celów naliczania podatku kapitałowego”. Jak już sygnalizowano powyżej, w art. 1a pkt 6 ustawy stwierdzono z dniem 1 maja 2004 r., że podatkiem tym jest podatek, który zgodnie z prawem państwa członkowskiego jest pobierany od kapitału spółki kapitałowej lub od jego podwyższenia. Trudno zatem oczekiwać, aby definicja ta odnosiła się również do spółki osobowej wymienionej w art. 1a pkt 1 ustawy pomimo wyraźnego brzmienia art. 1a pkt 2 tej ustawy, który za spółki kapitałowe uznawał wyłącznie spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną, a od dnia 1 stycznia 2009 r. także spółkę europejską.

6.9. Nie można zgodzić się, że podział na spółki osobowe i kapitałowe, dokonany w art. 1a pkt 1 i 2 analizowanej ustawy, powiela jedynie klasyfikację dokonaną w art. 4 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu spółek handlowych. Spółki osobowe bowiem zostały uzupełnione o kategorię spółek cywilnych, a kapitałowe o spółki europejskie. Przede wszystkim jednak, z punktu widzenia wyłącznie krajowego porządku prawnego, tego rodzaju rozróżnienie nie miałyby najmniejszego znaczenia ze względu na zachowanie tożsamości unormowań w zakresie obciążeń podatkiem kapitałowym dla wszystkich spółek. Dodatkowo należy zauważyć, że art. 4 § 1 Kodeksu spółek handlowych nie tylko w pkt 1 i 2 dokonuje klasyfikacji spółek na osobowe i kapitałowe, gdyż w kolejnych punktach 3–6 dodatkowo charakteryzuje jeszcze spółki: jednoosobowe, dominujące, powiązane i publiczne. Na tego rodzaju dalszą klasyfikację nie zdecydował się z dniem 1 maja 2004 r. legislator podatkowy, gdyż – jak wskazano powyżej – wprowadzając to rozróżnienie, kierował się przepisami unijnymi, a nie klasyfikacją z Kodeksu spółek handlowych.

6.10. Z kolei brak konsekwencji ustawodawcy krajowego co do katalogu spółek osobowych i wadliwego zaliczenia do nich spółki komandytowo-akcyjnej jest zagadnieniem związanym z nieprawidłową implementacją w tym zakresie art. 3 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 69/335/EWG i art. 2 ust. 1 lit. a–c) dyrektywy 2008/7/WE, a nie korzystania bądź nieskorzystania z opcji przewidzianej w art.

3 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 69/335/EWG i art. 9 dyrektywy 2008/7/WE, na co wskazano powyżej w pkt 6.4.

6.11. Ponadto, o ile w wyroku w sprawie o sygn. C–357/13 Drukarnia Multi-press, TSUE uznał, że cel art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/7/WE polega na zapobieganiu temu, by wybór określonej formy prawnej mógł prowadzić do odmiennego traktowania pod względem podatkowym czynności, które z gospodarczego punktu widzenia są równoważne (teza 26), o tyle w następnym akapicie wprost wskazał, że art. 9 dyrektywy 2008/7/WE pozostawia państwom członkowskim swobodę decyzji o nieuznawaniu podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 2 omawianej dyrektywy, za spółki kapitałowe do celów nakładania podatku kapitałowego. Następnie zaś Trybunał podkreślił, że możliwość odstępstwa nie została przewidziana w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE, co stało się podstawą rozstrzygnięcia (teza 27). Jak już podano powyżej, w orzecznictwie TSUE silnie akcentowane jest uprawnienie państw członkowskich do nieuznawania spółek wymienionych w art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy 69/335/EWG i w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/7/WE na potrzeby naliczania podatku kapitałowego za spółki kapitałowe.

6.12. Co do treści preambuły, formułującej cele prawodawcy unijnego, na uwagę nie mogą zasługiwać wyłącznie motywy (4) i (5) dyrektywy 2008/7/WE, stanowiące, że konsekwencje gospodarcze podatku kapitałowego są niekorzystne dla łączenia i rozwoju przedsiębiorstw, a najlepszym rozwiązaniem byłoby zniesienie podatku kapitałowego. Wymaga podkreślenia, że w motywie (6) tej samej preambuły prawodawca europejski podkreślił, że „Utrata przychodów, która byłaby wynikiem natychmiastowego zastosowania takich środków, jest nie do przyjęcia dla państw członkowskich, które obecnie stosują podatek kapitałowy. W związku z tym te państwa członkowskie powinny mieć możliwość dalszego nakładania podatku kapitałowego na wszystkie lub część przedmiotowych operacji, zakładając, że w jednym i tym samym państwie członkowskim musi być stosowana jednolita stawka podatku. (...)” To zatem sam prawodawca unijny dostrzega konieczność utrzymania tego podatku ze względu na interesy fiskalne państw członkowskich. Ponadto zezwala na opodatkowanie części transakcji objętych tym podatkiem, pozostawiając w tym zakresie swobodę państwom członkowskim. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że polski podatek kapitałowy, przewidziany w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych, został zniesiony tylko w odniesieniu do spółek kapitałowych. To, że spółki *stricto* kapitałowe nie podlegają opodatkowaniu tą daniną w zakresie wkładów niepieniężnych, jest uwarunkowane naruszeniem przez krajowego legislatora podatkowego zasady *stand–still*, choć w pozostałym zakresie (wkłady pieniężne), z uwagi na opodatkowanie spółek w dniu 1 lipca 1984 r. i 1 stycznia 2006 r., są co do zasady opodatkowane zgodnie z regułami dopuszczonymi przez dyrektywę 69/335/EWG i dyrektywę 2008/7/WE.

6.13. Nie można zgodzić się także z argumentacją, że dochodzi do „dowolnego opodatkowania” spółek jawnych, co miałyby naruszać standardy legislacji w rozumieniu art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Jak już wskazano wielokrotnie powyżej, sam prawodawca unijny zagwarantował państwu członkowskim możliwość wyłączenia stosowania przepisów dyrektywy 2008/7/WE w odniesieniu jedynie do pewnych kategorii podmiotów. Nie można także przyjąć, aby dochodziło do różnicowania opodatkowania wewnątrz tej samej kategorii podmiotów. Nie jest możliwe stawianie znaku równości pomiędzy spółkami kapitałowymi i tymi, które temu reżimowi nie podlegają, w tym spółkę jawną. Odmienne są w tym zakresie nie tylko kwestie ustrojowe i kapitałowe regulowane przepisami Kodeksu spółek handlowych, ale i różne są obciążenia fiskalne wynikające np. z podatków dochodowych obciążających wynik finansowy czy to po stronie spółki, czy to po stronie jej wspólników. Po drugie, to właśnie przesłanki związane z możliwością obrotu giełdowego udziałami w kapitale lub w majątku oraz prawem zbycia udziałów bez upoważnienia, a także zasadami odpowiedzialności za długi spółki mają decydujące znaczenie dla objęcia regulacjami unijnymi, w tym zasadą *stand–still*, określonych w dyrektywie 2008/7/WE działań restrukturyzacyjnych.

6.14. Ramy postępowania uruchomione pytaniem prawnym sformułowanym w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. II FSK 3697/14, przekracza rozstrzygnięcie w formie uchwały składu siedmiu sędziów zagadnień dotyczących ustalenia podstawy opodatkowania i zwolnienia od opodatkowania. Zostały one sformułowane w końcowej części pytania i określone jako konsekwencja możliwości zastosowania do operacji przekształcenia spółki akcyjnej w spółkę jawną konkretnie wskazanych przepisów art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f) i art. 9 pkt 11 lit. a) analizowanej ustawy. Redakcja tego pytania, a przede wszystkim uzasadnienie postanowienia, nie wskazują, aby w tym obszarze zarysowały się w dotychczasowym orzecznictwie kontrowersje przy założeniu, że Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej skorzystała z opcji przewidzianej w art. 9 dyrektywy 2008/7/WE i nie uznała spółek jawnych za spółki kapitałowe. Oprócz tego kwestie te dotyczą zakresu zastosowania wskazanych przepisów i wynikających z nich norm do operacji opisanej przez Spółkę jako podatnika we wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji. Jest to zatem materia należąca do rozpoznania w konkretnej indywidualnej sprawie w kontekście zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącego nierównego opodatkowania różnych typów restrukturyzacji.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 15 maja 2017 r., sygn. II FPS 1/17.

Trybunał Konstytucyjny

39

Art. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 i 15 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. Nr 35, poz. 163, ze zm.) oraz 18⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502)

1. Art. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 567) i art. 185 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 108, ze zm.) w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 7 ust. 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 8 ust. 1 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 8 ust. 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy:

a) jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim nie uzależnia obowiązku udzielenia społecznemu inspektorowi pracy informacji oraz okazania mu dokumentów od uzyskania zgody pracownika w wypadkach, w których realizacja tego obowiązku wiązałaby się z udostępnieniem danych osobowych tego pracownika, jest niezgodny z art. 47 Konstytucji.

7. Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Art. 11 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy, rozumiany w ten sposób, że wniesienie sprzeciwu do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy zawiesza obowiązek wykonania zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy, jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

III

1. Zasadniczy przedmiot zaskarżenia

W piśmie z 28 listopada 2014 r. Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 1, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 11, art. 12, art. 13, art. 14 i art. 15 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 567; dalej: ustawa o społecznej inspekcji pracy albo u.s.i.p.) a także art. 18⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 108, ze zm.; dalej: kodeks pracy albo k.p.).

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, że nie kwestionuje samego istnienia społecznej inspekcji pracy jako formy społecznego nadzoru nad warunkami pracy. Zastrzeżenia konstytucyjne budzą jednak sposób ukształtowania struktury inspekcji oraz zakres uprawnień inspektorów, które – w jego ocenie – nie dają gwarancji realizacji założonego przez ustawodawcę celu powołania inspekcji, natomiast prowadzą do nieproporcjonalnego obciążenia pracodawcy i naruszenia w ten sposób przysługującej mu wolności działalności gospodarczej. Z tych względów wnioskodawca sformułował zarzuty nie w stosunku do całej ustawy o społecznej inspekcji pracy, ale wobec konkretnych jej przepisów (zob. uzasadnienie wniosku, s. 6 i 7). Podczas rozprawy pełnomocnik wnioskodawcy wyjaśnił, że tylko z uwagi na względy proceduralne wnioskodawca zdecydował się zakwestionować poszczególne przepisy, a nie całą ustawę o społecznej inspekcji pracy. Niemniej jednak uwzględnienie wniosku spowodowałoby, zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, *de facto* pozbawienie społecznej inspekcji pracy podstaw prawnych działania, a w efekcie usunięcie tej instytucji z porządku prawnego. Pełnomocnik wnioskodawcy stwierdził jednocześnie, że w opinii wnioskodawcy społeczna inspekcja pracy jest rozwiązaniem zbędnym i nie przystaje do warunków obecnego ustroju gospodarczego ukształtowanego na gruncie Konstytucji z 1997 r.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji (w szczególności zasadę prawidłowej legislacji, ale także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa) i gwarancję wolności działalności gospodarczej wynikającą z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. W kilku punktach *petitum* wniosku wśród wzorców wymienione

zostały ponadto: prawo do prywatności (zob. art. 47 Konstytucji), zakaz zamykania drogi sądowej (zob. art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz zasada równości (zob. art. 32 ust. 1 Konstytucji).

(...)

3. Zakres dopuszczalnego orzekania w sprawie

Przed przystąpieniem do rozpoznania *meritum* wniosku Trybunał ustalił rzeczywisty zakres zaskarżenia, a także ramy dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie.

3.1. Na podstawie *petitum* wniosku i jego uzasadnienia Trybunał stwierdził, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę dotyczą w istocie pięciu – powiązanych ze sobą – problemów.

Po pierwsze, zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca zbyt szeroko określił zakres zadań społecznej inspekcji pracy, obejmując nim sprawy dotyczące ochrony uprawnień pracowniczych. W jego ocenie, zadania inspekcji – uwzględniając istotę społecznej kontroli pracy – powinny ograniczać się do czuwania nad przestrzeganiem przepisów o bhp. Ochrona uprawnień pracowniczych realizowana jest bowiem w sposób dostatecznie efektywny dzięki innym mechanizmom przewidzianym w prawie pracy.

Po drugie, w wielu miejscach uzasadnienia wniosku wnioskodawca powraca do kwestii wadliwego – w jego opinii – unormowania w ustawie o społecznej inspekcji pracy zasad kształtowania struktury inspekcji. Skutkuje to tym, że pracodawca nie ma możliwości przewidzieć, ilu inspektorów zostanie powołanych w jednym zakładzie pracy, ilu pracowników będzie w związku z tym objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, ani jakie ostatecznie będą koszty funkcjonowania społecznej inspekcji pracy.

Po trzecie, wadliwie skonstruowane zostały również mechanizmy powoływania i odwoływania społecznych inspektorów pracy. Ustawa o społecznej inspekcji pracy zbyt ogólnikowo określa kwalifikacje, jakie są wymagane od kandydatów na społecznych inspektorów pracy. W rzeczywistości wystarczy być pracownikiem danego zakładu pracy i członkiem związku zawodowego. Nie daje to rękojmi należytego wykonywania obowiązków. Nie istnieją ponadto mechanizmy umożliwiające pracodawcy weryfikację prawidłowości procedury wyboru czy zainicjowanie procedury odwołania inspektora, jeśli ten faktycznie nie podejmuje czynności kontrolnych. W efekcie przyjęty model społecznej inspekcji pracy nie służy osiągnięciu celów ustawy.

Po czwarte, ustawa o społecznej inspekcji pracy daje inspektorom uprawnienia idące – w ocenie wnioskodawcy – zbyt daleko. Zastosowanie tych uprawnień prowadzi do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy. Ocena taka dotyczy przede wszystkim możliwości formułowania przez zakładowego inspektora pracy wiążących pracodawcę zaleceń.

Po piąte, wnioskodawca zakwestionował też przepisy określające zakres kosztów, jakie ponosić ma pracodawca w związku z funkcjonowaniem społecznej inspekcji pracy. Wnioskodawca stwierdził, że przepisy te są nadmiernie nieprecyzyjne, gdyż nie pozwalają ustalić ostatecznej wysokości kosztów.

3.1.1. Uzasadniając wątpliwości dotyczące zbyt szerokiego określenia zakresu zadań społecznej inspekcji pracy, wnioskodawca zajął stanowisko, że dla realizacji celu ustanowienia tej inspekcji nie było niezbędne powierzenie jej uprawnień kontrolnych w sferze ochrony praw pracowniczych. Wobec braku ustawowych wymagań co do merytorycznych kwalifikacji inspektora istniejący mechanizm społecznej kontroli uniemożliwia – zdaniem wnioskodawcy – osiągnięcie zakładanych rezultatów. Przepisy określające – zbyt szeroko i zbyt ogólnikowo – ramy właściwości społecznej inspekcji pracy miałyby wobec tego być niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji oraz prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Wnioskodawca stwierdził, że „cel funkcjonowania (społecznej inspekcji pracy) powinien zostać ograniczony do zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” (uzasadnienie wniosku, s. 17).

Tak ujęty problem wymagał od Trybunału rozstrzygnięcia kwestii zgodności art. 1 u.s.i.p. oraz art. 185 § 1 k.p. – w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca nie zakwestionował art. 1 u.s.i.p. ani art. 185 k.p. w pozostałym zakresie, co stało się podstawą zakresowego umorzenia postępowania przez Trybunał.

3.1.2. Trybunał uznał, że drugi ze zdiagnozowanych problemów należy powiązać z treścią normatywną art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. Wnioskodawca nie zakwestionował bowiem zasady, w myśl której zakładowe organizacje związkowe mają dostosować organizację społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu. Jego zdaniem, ustawa nie określa w sposób dostateczny zasad kształtowania przez organizacje związkowe struktury inspekcji. Niedookreśloność pojęć, takich jak „oddział”, „wydział” czy „komórka organizacyjna”, daje związkom zawodowym zbyt daleko idącą swobodę w tym zakresie, w szczególności jeśli chodzi o ustalenie liczby powołanych inspektorów oddziałowych (wydziałowych) i grupowych.

Wnioskodawca wyjaśnił również, że nie kwestionuje samej zasady przyznania społecznym inspektorom pracy szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia. W jego ocenie, ustawodawca powinien jednak ograniczyć liczbę inspektorów działających w jednym zakładzie. Jak podkreślił, „wyraźne wskazanie przez ustawodawcę liczby chronionych społecznych inspektorów pracy pozwoliłoby wyelimi-

nować najbardziej wyraźne słabości obecnej regulacji” (uzasadnienie wniosku, s. 26).

Podstawowy zarzut odnoszący się do art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. dotyczy więc wadliwości technicznej przepisów ustawowych, polegającej na „braku precyzyjnego określenia maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy, jaka może działać w zakładzie pracy” (*petitum* wniosku, pkt 1). Wadliwość ta wynika m.in. z tego, że ustawodawca nie powiązał liczby pracowników pełniących funkcję inspektorów – oraz korzystających z tego tytułu ze szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia – z wielkością kontrolowanej jednostki, stopniem skomplikowania spraw ani poziomem zagrożeń występujących w danym zakładzie pracy. „Ustawa nie odwołuje się więc do relewantnych kryteriów, pozwalających uznać, że liczba społecznych inspektorów pracy jest uzasadniona celami, dla których zostali oni powołani” (uzasadnienie wniosku, s. 9). Przez to struktura inspekcji – pozostająca w wyłącznej gestii związków zawodowych – często jest niedostosowana do obecnych form organizacji podmiotów gospodarczych, istotnie odbiegających od modelu struktury zakładów pracy dominującego w czasie, kiedy ustawa o społecznej inspekcji pracy była uchwalana (zob. tamże, s. 9 i 10). Wadliwość techniczna przepisów rodzić ma negatywne skutki w postaci niedopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców.

Wobec tak ujętych argumentów, Trybunał poddał kontroli zgodność art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 13 u.s.i.p. wnioskodawca podniósł ponadto zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równości. W ocenie Trybunału, argumenty sformułowane w tym zakresie są w istocie powtórzeniem tych argumentów, które miałyby przemawiać za naruszeniem zasady prawidłowej legislacji oraz – odpryskowo – wolności działalności gospodarczej, i dotyczą nieprecyzyjności art. 3 ust. 1 u.s.i.p. oraz braku ustawowego ustalenia maksymalnej liczby inspektorów mogących działać w jednym zakładzie pracy.

3.1.3. Zarzuty odnoszące się do przepisów normujących zasady powoływania oraz odwoływania społecznych inspektorów pracy dotyczą w istocie dwóch osobnych kwestii szczegółowych.

3.1.3.1. Po pierwsze, wnioskodawca zakwestionował nazbyt ogólnikowe – jego zdaniem – określenie kwalifikacji merytorycznych wymaganych od kandydatów na społecznych inspektorów pracy. Nie podniósł jednocześnie wątpliwości co do tego, że kandydat musi być pracownikiem danego zakładu pracy i, co do zasady, członkiem związku zawodowego oraz nie może zajmować stanowiska kierownika zakładu pracy lub stanowiska kierowniczego bezpośrednio podlegającego kierownikowi zakładu – o czym mowa jest w art. 5 ust. 1 u.s.i.p.

Nie zakwestionował też wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 2 u.s.i.p. ani wymagania stażu pracy określonego w art. 5 ust. 3 zdanie drugie u.s.i.p.

Za rzeczywisty przedmiot zaskarżenia należało zatem uznać art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p., który jest – w opinii wnioskodawcy – „nieprecyzyjny”. Zdaniem Trybunału, zarzuty w tym zakresie nie dotyczą jednak uchybienia standardom określoności prawa. Podstaw naruszenia zasady prawidłowej legislacji wnioskodawca upatruje w istocie w tym, że brak szczegółowych wymagań co do merytorycznych kwalifikacji kandydata na stanowisko społecznego inspektora pracy powoduje, że cały mechanizm ustawy jest nieefektywny i nie służy realizacji celu, jaki miał uzasadniać utworzenie społecznej inspekcji pracy. Jak podkreślił wnioskodawca, „nie sposób przyjąć, że racjonalny prawodawca zakładał, że skuteczny nadzór nad warunkami wykonywania pracy może być sprawowany przez pracowników, którzy posiadają znikomą wiedzę w zakresie zagadnień objętych celami (społecznej inspekcji pracy), podczas gdy podstawowym kryterium sprawowania funkcji społecznego inspektora pracy ma być przynależność związkowa” (uzasadnienie wniosku, s. 20 i 21).

Wobec tak ujętej argumentacji Trybunał rozpoznał merytorycznie kwestię zgodności art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Trybunał uznał jednocześnie, że wnioskodawca nie zawarł osobnego uzasadnienia zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, ograniczając się do zasygnalizowania problemu „niskiej efektywności” społecznej inspekcji pracy. Trybunał nie dostrzegł też bezpośredniego związku treściowego między art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. a zasadą wolności działalności gospodarczej.

3.1.3.2. Po drugie, wnioskodawca dopatrzył się naruszenia przez art. 6 i art. 7 u.s.i.p. zasad prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uzasadnia to tym, że wskazane przepisy nie przewidują żadnego trybu, w jakim pracodawca mógłby zakwestionować prawidłowość wyboru pracownika na społecznego inspektora pracy oraz jego odwołania z tej funkcji. Jego zdaniem, „należałoby oczekiwać, iż określona w ustawie o (społecznej inspekcji pracy) procedura wyboru będzie bardzo szczegółowa – tak jednak nie jest” (uzasadnienie wniosku, s. 22). Wnioskodawcy chodzi tu w szczególności o niemożność zainicjowania kontroli sądowej, mimo że „funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy dotyka sfery konstytucyjnych wolności i praw pracodawców. Tym samym mają oni interes w jej prawidłowym funkcjonowaniu, co obejmuje również procedurę wyboru oraz odwoływania jej członków” (tamże, s. 22 i 23). Brak prawa do zaskarżenia przed sądem prawidłowości wyboru i odwołania inspektora naruszać miałby konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej. Wnioskodawca odniósł też te wątpliwości odpowiednio do art. 7 u.s.i.p.

Trybunał wziął przede wszystkim pod uwagę, że ani art. 6 i art. 7 u.s.i.p., ani inne przepisy prawa pracy nie przewidują procedur sądowej kontroli prawidłowości wyboru lub odwołania społecznych inspektorów pracy. Zarzut wnioskodawcy

polega zatem w istocie na żądaniu wykreowania takich procedur *ab initio*, a nie na braku dostępu pracodawcy do takich procedur. Z tego powodu Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego o niedopuszczalności rozpoznania wniosku w tym zakresie (zob. pismo z 13 stycznia 2016 r., s. 17–22), gdyż problem przedstawiony przez wnioskodawcę należało zakwalifikować jako „zaniechanie ustawodawcze”, którego ocena pozostaje poza kognicją Trybunału.

Osobną kwestią był jednak – wielokrotnie podnoszony w uzasadnieniu wniosku – brak możliwości podejmowania przez pracodawcę inicjatywy w zakresie odwołania społecznego inspektora pracy w sytuacji, kiedy w praktyce nie podejmuje zadań, lecz tylko korzysta ze szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia oraz uprawnień wynikających z art. 14 i art. 15 u.s.i.p.

Przepisem określającym krąg podmiotów ustawowo uprawnionych do inicjowania – przewidzianej w ustawie o społecznej inspekcji pracy – procedury odwołania inspektora jest art. 7 ust. 2 u.s.i.p. Z nim należy powiązać zastrzeżenie wnioskodawcy, sprowadzające się w gruncie rzeczy to twierdzenia, że niemożność inicjowania przez pracodawcę trybu odwołania przed upływem kadencji inspektora niewywiązującego się z obowiązków czyni kontrolę realizacji zadań przez społeczną inspekcję pracy fikcyjną, a przez to uniemożliwia osiągnięcie celów założonych przez ustawodawcę. To rozwiązanie ustawowe jest więc – jak wynika z uzasadnienia wniosku – niezgodne z wymaganiami prawidłowej legislacji.

Wobec tak ujętego problemu Trybunał zdecydował rozpoznać kwestię zgodności z zasadą prawidłowej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji) art. 7 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy.

Trybunał stwierdził ponadto, że wnioskodawca w ogóle nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać niezgodność art. 6 i art. 7 u.s.i.p. z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co uniemożliwiło rozpoznanie wniosku w tym zakresie.

3.1.4. We wniosku wnioskodawca podniósł również wątpliwości dotyczące konstytucyjności przepisów określających uprawnienia społecznych inspektorów pracy. Chodzi o art. 4, art. 8 i art. 11 u.s.i.p. W treści uzasadnienia wniosku skoncentrował się na trzech uprawnieniach, mianowicie na prawie wstępu do pomieszczeń i urzędzeń zakładu pracy, prawie żądania informacji oraz okazania dokumentów, a także prawie wydawania przez zakładowego inspektora pracy zaleceń. Uprawnienia te przewidziane zostały – odpowiednio – w art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p.

Niekonstytucyjności art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. wnioskodawca dopatrzył się w tym, że pracodawca nie korzysta z żadnych środków, które pozwalałyby odmówić inspektorowi wstępu, w każdym czasie, od pomieszczeń i urzędzeń zakładu pracy oraz udzielenia informacji i okazania dokumentów – nawet jeśli odmowa taka byłaby uzasadniona koniecznością ochrony życia lub zdrowia

inspektora lub innych pracowników oraz ich prawa do prywatności. Uniemożliwienie działalności inspektora stanowi zaś podstawę odpowiedzialności wykroczeniowej, przewidzianej w art. 22 ust. 1 u.s.i.p. Rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. prowadzi, w ocenie wnioskodawcy, do niedopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy oraz w prawo do prywatności pracowników.

Trybunał poddał art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. kontroli pod kątem zgodności z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Trybunał zbadał kwestię zgodności art. 8 ust. 2 u.s.i.p. z art. 47 Konstytucji, ponieważ podniesiony we wniosku problem konstytucyjny dotyczący ochrony danych osobowych pracowników wiąże się z treścią normatywną tej właśnie jednostki redakcyjnej; nie wiąże się zaś z treścią normatywną art. 8 ust. 1 u.s.i.p.

Jeśli chodzi o prawo zakładowego społecznego inspektora pracy do kierowania wiążących pracodawcę zaleceń, wnioskodawca zajął stanowisko, że takie rozwiązanie wykracza poza typowe uprawnienia przedstawicieli pracowników i narusza istotę stosunku pracy, zakładającego kompetencje kierownicze pracodawcy. Ustawodawca nie określił przy tym jasnych wytycznych ograniczających swobodę decydowania przez inspektora o zakresie zaleceń i okolicznościach uzasadniających ich skierowanie – co jest tym bardziej rażące, że ustawa nie wymaga od kandydatów na inspektorów właściwie żadnych merytorycznych kwalifikacji. Za niewykonanie zaleceń pracodawcy grozi za to odpowiedzialność wykroczeniowa przewidziana w art. 22 ust. 2 u.s.i.p. Nie zapewnia skutecznej ochrony interesów pracodawcy prawo wniesienia przez niego sprzeciwu do Państwowej Inspekcji Pracy.

Rozstrzygnięcie zastrzeżeń wnioskodawcy wymagało od Trybunału oceny zgodności art. 11 ust. 1–3 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać niezgodność art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. z zasadą prawidłowej legislacji. Nie sformułował też argumentów, które wyjaśniałyby, dlaczego wynikający z art. 12 u.s.i.p. obowiązek prowadzenia przez pracodawcę zakładowej książki zaleceń i uwag oraz oddziałowych (wydziałowych) ksiąg uwag stanowić miałby niedopuszczalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej. Nie podniósł konkretnych zarzutów w stosunku do art. 11 ust. 4 u.s.i.p. Te uchybienia formalne uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie wniosku w tym zakresie.

3.1.5. Piąty spośród problemów, jakie – w ocenie Trybunału – wynikały z treści wniosku, dotyczył przepisów określających wysokość ciężarów, które ponosi pracodawca w związku z działalnością społecznej inspekcji pracy. Chodziło mianowicie o art. 14 i art. 15 u.s.i.p. Przepisom wnioskodawca zarzucił naruszenie zasady prawidłowej legislacji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wolności działalności gospodarczej.

Zdaniem Trybunału, wnioskodawca nie sprecyzował jednak, które pojęcia użyte w art. 14 u.s.i.p. uznaje za nieprecyzyjne w stopniu naruszającym zasadę określoności przepisów, i nie przedstawił dowodów, że stopień ich niedookreśloności przekroczył poziom akceptowany w demokratycznym państwie prawa. Jeśli chodzi o art. 15 u.s.i.p., Trybunał zauważył, że wnioskodawca nie zakwestionował zasady wykonywania zadań przez społecznych inspektorów pracy poza godzinami pracy, o której mowa w art. 15 ust. 1 u.s.i.p., ani dopuszczałności przyznania dodatkowych praw i uprawnień przewidzianych w art. 15 ust. 2–6 u.s.i.p. (z których część zależy zresztą od decyzji pracodawcy). W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że „pracodawcy nie wiedzą, z jakimi kosztami będzie wiązało się dla nich funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy ani jaka liczba inspektorów może pojawić się na terenie ich zakładu pracy. Każda, nawet techniczna, zmiana organizacyjna (przedsiębiorstwa) stwarza ich niepewność co do możliwości stwierdzenia przez organizacje związkowe, iż powstały nowe komórki organizacyjne uzasadniające wybór dodatkowych społecznych inspektorów pracy, co z kolei dla pracodawców wiąże się z dodatkowymi kosztami ich funkcjonowania oraz ingeruje w ich prawo do prowadzenia własnej polityki personalnej poprzez obejmowanie szczególną ochroną coraz to nowych pracowników” (uzasadnienie wniosku, s. 29).

Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko Marszałka Sejmu, że argumenty, jakie wnioskodawca sformułował w celu wykazania niekonstytucyjności art. 14 i art. 15 u.s.i.p., w istocie dotyczą kwestii wadliwego unormowania w art. 3 u.s.i.p. struktury społecznej inspekcji pracy, a w szczególności braku określenia maksymalnej liczby inspektorów, którzy mogą działać w jednym zakładzie pracy. Niepewność w zakresie rzeczywistej wysokości kosztów funkcjonowania inspekcji wynika z niepewności co do liczby pracowników pełniących funkcję inspektorów oraz mogących korzystać z praw i uprawnień przewidzianych w art. 14 i art. 15 u.s.i.p. Jak stwierdził Marszałek Sejmu, „wnioskodawca nie formułuje zarzutów wobec samego ponoszenia kosztów, a raczej niepewności co do skali tych kosztów, która jest determinowana przez normy wynikające z art. 3 u.s.i.p.” (pismo z 20 kwietnia 2016 r., s. 22).

Ocenę tę Trybunał podzielił, wobec czego postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 14 i art. 15 u.s.i.p.

3.2. Podsumowując, Trybunał stwierdził dopuszczalność rozpoznania wniosku w zakresie badania zgodności:

- 1) art. 1 u.s.i.p. oraz art. 18⁵ § 1 k.p. w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bhp – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- 2) art. 3 ust. 1 w związku z art. 13 u.s.i.p. – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 7 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy – z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,
- 5) art. 8 ust. 1 i 2 u.s.i.p. – z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 8 ust. 2 u.s.i.p. – z art. 47 Konstytucji,
- 7) art. 11 ust. 1–3 u.s.i.p. – z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Trybunał – działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) – umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Wzorce kontroli

W celu dokonania oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy Trybunał uwzględnił w niniejszej sprawie trzy wzorce kontroli, mianowicie: zasadę prawidłowej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji), zasadę wolności działalności gospodarczej (której ramy wyznaczają art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasadę autonomii informacyjnej jednostki (objętej ochroną na podstawie art. 47 Konstytucji).

4.1. Zarówno treść normatywna art. 2 Konstytucji, jak i stanowiąca jej element zasada prawidłowej legislacji były wielokrotnie omawiane w orzecznictwie Trybunału. W szczególności Trybunał zwracał uwagę na to, że przepisy prawne muszą być zredagowane w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego. Poprawność legislacji warunkuje poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego, a przez to chroni – podstawową z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawnego – wartość, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU 2009, nr 4/A, poz. 51; 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU 2009, nr 8/A, poz. 126; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU 2009, nr 11/A, poz. 170; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU 2010, nr 6/A, poz. 59; 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11, OTK ZU 2012, nr 6/A, poz. 67; 28 czerwca 2017 r., sygn. P 63/14, OTK ZU 2017, A, poz. 55).

Z orzecznictwa Trybunału wynika przede wszystkim, że „zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod

względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU 2003, nr 2/A, poz. 13). W związku z tym „zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej (...). Rozdzwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów” (wyrok z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU 2011, nr 9/A, poz. 99).

Oceniając przepisy z punktu widzenia standardów prawidłowej legislacji, Trybunał przyjmuje, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy (...). Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. (...) Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)” – (wyrok z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 50).

Zdaniem Trybunału, „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności», uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne

i logicznie powiązane” (wyrok o sygn. P 6/04). Brak racjonalności badanych rozwiązań ustawowych może stanowić przesłankę stwierdzenia naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji.

W orzeczeniu z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95 (OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50) – wydanym w pełnym składzie – Trybunał wskazał, że „ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza (...). Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa”.

Zdaniem Trybunału, poglądy te zachowują swoją aktualność. W związku z tym, badając w niniejszej sprawie, czy zakwestionowane przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji, Trybunał musiał ocenić: po pierwsze, czy przepisy te spełniają wymagania jasności i precyzyjności; po drugie, czy są one racjonalne z punktu widzenia zakładanych przez ustawodawcę celów regulacji; po trzecie, czy nie rodzą negatywnych efektów ubocznych, których osiągnięcie nie było zamierzeniem racjonalnego prawodawcy.

4.2. W świetle art. 20 Konstytucji, wolność działalności gospodarczej stanowi – oprócz własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych – jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Podlega ona ochronie konstytucyjnej, przy czym – jak stanowi art. 22 Konstytucji – ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne, o ile ustanawia się je w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

4.2.1. Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że wolność działalności gospodarczej polega przede wszystkim na możliwości swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej oraz wyboru prawno-organizacyjnej formy takiej działalności. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. W ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się zarówno podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych (np. prowadzenie produkcji), jak i dokonywanie w sposób zawodowy określonych czynności prawnych. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności – działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Z konstytucyjnego punktu widzenia wolność działalności gospodarczej stanowi nie tylko zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, ale też podstawę wywodzenia przez indywidualne podmioty prawa podmiotowego objętego ochroną w postępowaniu przed Trybunałem (zob. np. wyroki z dni: 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 44;

29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 33; 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4/A, poz. 31; 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03, OTK ZU 2005, nr 10/A, poz. 116; 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU 2008, nr 6/A, poz. 104; 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 2; 18 lutego 2014 r., sygn. K 29/12, OTK ZU 2014, nr 2/A, poz. 11; 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU 2014, nr 2/A, poz. 16; 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU 2015, nr 3/A, poz. 30).

W świetle orzecznictwa nie budzi jednak wątpliwości, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o czym wprost stanowi art. 22 Konstytucji. Trybunał wyjaśniał już, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29; zob. też wyrok o sygn. K 46/07). „Z samej istoty art. 22 Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności gospodarczej i poddanie jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach ingerencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek” (wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU 2004, nr 6/A, poz. 56).

Przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej określa przede wszystkim art. 22 Konstytucji, który uzależnia dopuszczalność ustanowienia ograniczenia od formy ustawy (co nie jest przedmiotem wątpliwości w niniejszej sprawie) oraz „ważnego interesu publicznego”. Pojęcie to obejmuje szerszy katalog wartości niż ten ujęty w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie jednak art. 22 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeśli chodzi w szczególności o ocenę proporcjonalności ingerencji w wolność gospodarczą (tak np. wyrok pełnego składu o sygn. P 4/14; *nota bene* w nieproporcjonalności ingerencji wnioskodawca upatruje niezgodność przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy). Trybunał wyjaśniał już, że art. 22 Konstytucji musi być interpretowany systemowo, tj. z uwzględnieniem treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, co znaczy, że „konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności” (wyrok o

sygn. K 46/07; zob. też wyrok z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 74).

4.2.2. W niniejszej sprawie, w kontekście materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia wolności gospodarczej, Trybunał dostrzegł co najmniej dwie wartości konstytucyjne, których ochrona pozostaje niewątpliwie „ważnym interesem publicznym” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Są nimi praca i wolność związkowa.

4.2.2.1. W myśl art. 24 Konstytucji, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawować ma nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Z zasady ochrony pracy wynika – ciążyący na państwie – obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy. Wykonanie tego obowiązku powinno polegać przede wszystkim na ustanowieniu mechanizmów służących przeciwdziałaniu niezgodnym z prawem lub zasadami współżycia społecznego działaniom pracodawców (zob. wyroki z dni: 4 października 2005 r., sygn. K 36/03, OTK ZU 2005, nr 9/A, poz. 98; 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9/A, poz. 101; 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU 2006, nr 9/A, poz. 126). Pojęcie „ochrony” należy w tym kontekście rozumieć jako podejmowanie środków (prawnych, politycznych i faktycznych), osłabiających negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomiczna pozycja pracodawcy [tak: L. Garlicki, uwagi do art. 24, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V, Warszawa 2003, s. 3]. Art. 24 Konstytucji wyznacza ramy korzystania z wolności działalności gospodarczej i wykonywania prawa własności, bo ustanawia kompetencję władzy państwowej do ingerowania w kształt stosunków pracy (tamże, s. 2).

Z postanowieniem tym w ścisłym związku pozostaje art. 66 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa i obowiązki pracodawcy określa ustawa. Z art. 66 Konstytucji wynika nakaz nadania regulacjom ustawowym takiego kształtu, aby możliwe były rzeczywista realizacja i dochodzenie ochrony prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Bezpośrednim adresatem obowiązku wynikającego z tego postanowienia konstytucyjnego jest ustawodawca, w którego kompetencji leży określenie powinności pracodawcy w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także stworzenie mechanizmów nadzoru nad ich realizowaniem.

W zamyśle ustawodawcy, jednym z mechanizmów służących ochronie i urzeczywistnieniu prawa pracowników do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest właśnie społeczna inspekcja pracy (zob. treść preambuły do ustawy o społecznej inspekcji pracy, a także art. 1 u.s.i.p. i art. 185 § 1 k.p.).

4.2.2.2. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych stanowi jedną z ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 12 Konstytucji). W art. 59 ust. 1 Konstytucja zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawo-

dowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników i organizacjach pracodawców. Z konstytucyjnego punktu widzenia „związek zawodowy został ukształtowany (...) jako organizacja mająca szczególne znaczenie w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy. Wykonywanie tej funkcji powiązane zostało z przyznaniem związkom zawodowym instrumentów służących rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach z pracodawcami oraz ich organizacjami. (...) Związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy. (...) Istotą działania związku zawodowego jest reprezentowanie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych swoich członków, bezpośrednio związanych z ich pracowniczym statusem. Tak wyznaczony zakres działań jest specyficzny dla związku zawodowego (...)” – (wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU 2015, nr 6/A, poz. 80).

Trybunał zauważał już, że „problematyka działalności związków zawodowych w systemie gospodarki rynkowej, ma charakter szczególnie istotny. Znajduje się ona bowiem na styku, z jednej strony – naturalnych dążeń podmiotów działających na rynku (pracodawców) do maksymalizowania zysków (przy jednoczesnej minimalizacji kosztów, w tym kosztów pracy), z drugiej zaś strony – istniejącą w demokratycznym państwie prawnym potrzebą ochrony pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy. Dlatego też określenie statusu związków zawodowych jako organizacji służących ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych, winno być dokonane ze szczególną ostrożnością i rozważą. Nadmierne ograniczenie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzić może do naruszenia praw pracowniczych (w tym też godności człowieka)” (wyrok z dnia 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 59).

Z art. 59 ust. 1 Konstytucji wynika nie tylko obowiązek negatywny powstrzymania się przez ustawodawcę od stanowienia regulacji uniemożliwiających albo utrudniających w nieuzasadniony (nadmierny) sposób tworzenie i działanie związków zawodowych, ale także obowiązek pozytywny ustanowienia odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych. „Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkowi zawodowemu niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji. Pracodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie, ponieważ poza wymienionymi wyżej prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodaw-

cami” (wyrok z dnia 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 111).

Odnosząc się do relacji między konstytucyjnymi zasadami wolności związkowej i wolności gospodarczej, Trybunał wskazywał na konieczność łącznego odczytywania art. 12, art. 20, art. 22, art. 24 i art. 59 ust. 1 Konstytucji. „Z jednej strony Konstytucja gwarantuje w art. 22 wolność działalności gospodarczej. Ustawodawca musi zatem umożliwić jednostce swobodne podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalając zakres uprawnień związków zawodowych, prawodawca nie może naruszać istoty wolności gospodarczej. Z drugiej strony, art. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji, że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związków zawodowych. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji” (wyrok o sygn. K 45/04). Zdaniem Trybunału, z art. 59 Konstytucji wynika bezpośrednio obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji (tamże; zob. też wyrok z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU 2010, nr 6/A, poz. 58).

Spółeczna inspekcja pracy ma stanowić – w świetle treści preambuły do ustawy o społecznej inspekcji pracy – jeden ze środków służących związkom zawodowym do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Zgodnie z art. 2 u.s.i.p., społeczna inspekcja pracy, reprezentująca interesy wszystkich pracowników w zakładach pracy, kierowana jest przez zakładowe organizacje związkowe.

4.2.3. Podsumowując orzecznictwo dotyczące wymagania proporcjonalności ograniczenia korzystania z wolności gospodarczej, w wyroku o sygn. P 4/14 (wydanym w pełnym składzie) Trybunał wskazał, że „konieczność ograniczenia wolności działalności gospodarczej przechodzi test proporcjonalności, jeśli: 1) zastosowane środki prowadzą i służą do zamierzonych celów, 2) są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) skutki ograniczeń są proporcjonalne (adekwatne) do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika bowiem wymóg doboru takiego środka ograniczenia

wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności”.

Wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych powinien być rozumiany jako suma trzech zasad szczegółowych, mianowicie: 1) zasady przydatności, której zastosowanie polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, czyli stwierdzeniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (przy czym przyjmuje się, że warunkiem tego nie spełniają przepisy, które utrudniają osiągnięcie założonych celów lub nie wykazują z nimi żadnego związku); 2) zasady konieczności, której aplikacja wymaga wykazania, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto że spośród środków skutecznie je chroniących wybrano środki najmniej uciążliwe, co wiąże się z rozważeniem możliwych środków alternatywnych i określeniem ich skuteczności; 3) zasady proporcjonalności *sensu stricto* (zakaz nadmiernej ingerencji), której zastosowanie polega na sprawdzeniu, czy efekty skarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów, przy czym im bardziej cenna jest wartość naruszana i im wyższy stopień jej naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, z zastrzeżeniem, że w żadnym wypadku ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zob. wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU 2014, nr 6/A, poz. 61).

W związku z treścią zarzutów przedstawionych w niniejszej sprawie Trybunał wzięł przede wszystkim pod uwagę kryteria oceny przesłanki przydatności. W świetle dotychczasowych ustaleń Trybunału, tzw. test racjonalności instrumentalnej wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelevantna z perspektywy jej realizacji (zob. wyroki z dni: 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 85; 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU 2014, nr 9/A, poz. 102; 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12, OTK ZU 2015, nr 1/A, poz. 2).

4.3. We wniosku jako wzorzec kontroli jednego z przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy wnioskodawca wskazał art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

W kontekście sformułowanych w niniejszej sprawie zarzutów podstawowe znaczenie ma – stanowiąca element treści normatywnej art. 47 Konstytucji – zasada ochrony tzw. autonomii informacyjnej jednostki. Ochrona życia prywatnego w sposób konieczny obejmuje bowiem także autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących siebie, jak również prawo do kontrolowania tych informa-

cji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (w nowszym orzecznictwie zob. wyroki z dni: 22 lipca 2014 r., sygn. K 25/13, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 76; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 80; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13, OTK ZU 2014, nr 11/A, poz. 120; 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU 2015, nr 9/A, poz. 147; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU 2016, A, poz. 24; 11 października 2016 r., sygn. SK 28/15, OTK ZU 2016, A, poz. 79). Trybunał potwierdził już w swoich judykatach, że elementem gwarantującym poszanowanie prywatności jest stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. „Istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Zasadą powszechnie przyjmowaną wedle takiego ujęcia jest ochrona każdej informacji osobowej i przyznanie podstawowego znaczenia przesłance zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji (w znaczeniu szeroko ujętym...)” – (wyrok z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU 2002, nr 6/A, poz. 81; tak też w wyroku o sygn. SK 28/15).

W wyroku pełnego składu z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02 (OTK ZU 2002, nr 6/A, poz. 83), Trybunał stwierdził, że zakres autonomii informacyjnej jednostki nie ogranicza się do ochrony danych o charakterze *stricte* personalnym (osobowym), ale też obejmuje dane dotyczące sfery majątkowej – choć w tym ostatnim zakresie intensywność ochrony ma niższy stopień niż w wypadku ochrony danych dotyczących sfery ściśle osobistej. Stanowisko to Trybunał potwierdził w późniejszych judykatach (zob. wyroki z dni: 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU 2005, nr 6/A, poz. 64; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 30; 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 81).

W świetle art. 47 Konstytucji, każdy ma „prawo do ochrony prawnej” wartości wymienionych w tym przepisie. Obowiązek zapewnienia tej ochrony ciąży rzecz jasna na organach władzy publicznej. W kontekście niniejszej sprawy Trybunał uznał za konieczne przypomnieć, że realizacja tego obowiązku nie polega wyłącznie na zaniechaniu przez państwo wprowadzania rozwiązań prawnych i podejmowania działań faktycznych, które prowadzą do niekonstytucyjnej ingerencji organów władzy publicznej w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (tzw. negatywny aspekt ochrony w wymiarze wertykalnym). Obowiązki wynikające z art. 47 Konstytucji mają jednocześnie charakter „pozytywny”. Państwo ma bowiem obowiązek ukształtować takie środki ochrony prawnej, które uniemożliwią taką ingerencję zarówno ze strony organów władzy publicznej, jak i ze strony podmiotów prywatnych (w relacjach horyzontalnych). Na gruncie konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony własności i innych praw majątkowych Trybunał wskazywał już, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa

(...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę (w sposób niekonstytucyjny) ograniczać” (wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40 – orzeczenie zapadło na tle przepisów dotyczących wzajemnych rozliczeń między spółdzielcami i spółdzielniami). Zdaniem Trybunału, stanowisko to należy odnieść odpowiednio do zasady prawnej ochrony prywatności.

Zarówno ochrona prawa do prywatności, jak i autonomia informacyjna jednostki nie mają charakteru absolutnego (co potwierdził Trybunał m.in. w przywołanych już wyrokach o sygn.: Kp 1/15, Kp 5/15 i SK 28/15). Ocena dopuszczalności ograniczenia korzystania z ochrony wynikającej z autonomii informacyjnej dokonywana jest z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mianowicie przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* (zob. wyroki o sygn.: K 8/04, K 25/13 oraz K 33/13). Zgodnie z wymaganiami przydatności, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych. Z zasady konieczności wynika natomiast, że prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony co najmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a której to ochrony nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności. W wypadku ingerencji w autonomię informacyjną jednostki spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* oznacza m.in.: a) istnienie ustawowo determinowanych gwarancji proceduralnych i technicznych bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; b) ograniczenie katalogu podmiotów przetwarzających dane do minimum podyktowanego rodzajem danych i celem ich przetwarzania; c) określenie ram czasowych przetwarzania danych; d) wprowadzenie efektywnego mechanizmu anonimizacji; e) wprowadzenie przepisów umożliwiających stabilne finansowanie i konserwację baz danych celem zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania w dobie dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii i różnego rodzaju ryzyka z tym związanego (tak w wyroku o sygn. K 39/12).

5. Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów

5.1. Zakres działania społecznej inspekcji pracy.

Zakwestionowane przez wnioskodawcę art. 1 u.s.i.p. i art. 18⁵ § 1 k.p. określają zakres spraw wchodzących w zakres działania społecznej inspekcji pracy.

Zgodnie z art. 1 u.s.i.p., społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakład pracy

bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Art. 18⁵ § 1 k.p. stanowi natomiast, że społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje społeczna inspekcja pracy. Art. 185 § 2 k.p. (nieobjęty wnioskiem) dodaje, że organizację, zadania i uprawnienia społecznej inspekcji pracy oraz zasady jej współdziałania z Państwową Inspekcją Pracy i innymi państwowymi organami nadzoru i kontroli określają odrębne przepisy. W aktualnym stanie prawnym są nimi m.in. przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy.

Wnioskodawca nie podważa konstytucyjności art. 1 u.s.i.p. i art. 18⁵ § 1 k.p. w całości, ponieważ – jak sam podkreślił – nie kwestionuje samego istnienia nadzoru sprawowanego przez społeczną inspekcję pracy (zob. uzasadnienie wniosku, s. 6). Przepisy te – co wynika wprost z petitum wniosku – zakwestionowane zostały w zakresie, w jakim „rozszerzają cel społecznej inspekcji pracy na ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy”. Wnioskodawca zajął stanowisko, że dla realizacji celów utworzenia społecznej inspekcji pracy wystarczyłoby, by ustawodawca przyznał jej uprawnienia kontrolne wyłącznie w zakresie dotyczącym obowiązku zapewnienia przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (zob. tamże, s. 17). W jego ocenie, powierzenie tej inspekcji kontroli przestrzegania uprawnień pracowniczych jest nieracjonalnym (wobec braku kwalifikacji merytorycznych inspektorów) oraz zbędnym (ze względu na możliwość dochodzenia ochrony pracowniczey przed Państwową Inspekcją Pracy lub bezpośrednio przed sądami) ograniczeniem wolności działalności gospodarczej.

Wobec tak ujętych zarzutów Trybunał poddał oba przepisy kontroli z punktu widzenia, po pierwsze, nakazu racjonalnego stanowienia prawa (art. 2 Konstytucji) oraz, po drugie, proporcjonalności ingerencji w wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

5.1.1. Trybunał uznał, że zakres działania społecznej inspekcji pracy – tak, jak został wyznaczony w art. 1 u.s.i.p. i art. 18⁵ § 1 k.p. – jest konsekwentnym i racjonalnym rozstrzygnięciem prawodawczym. Pozostaje w wyraźnym związku z celami utworzenia inspekcji. Ponadto jest spójny z innymi mechanizmami przestrzegania praw i interesów pracowniczych, jakie wykreował ustawodawca.

5.1.1.1. Tworząc w 1983 r. społeczną inspekcję pracy, ustawodawca zamierzał osiągnąć dwa podstawowe cele, którym dał wyraz w preambule do ustawy o społecznej inspekcji pracy. Są nimi: systematyczna poprawa stanu bhp, a także zapewnienie związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przepisów prawa pracy (*prima facie* niezależnie od charakteru zagadnień regulowanych przez te przepisy). Instrumentem realizacji tych celów jest właśnie – utworzona na mocy art. 1 u.s.i.p. – społeczna inspekcja pracy, o zakresie działania wyznaczonym w tym przepisie, wobec której

uprawnienia kierownicze sprawują – stosownie do art. 2 *in fine* u.s.i.p. – zakładowe organizacje związkowe.

Brzmienie art. 1 u.s.i.p. nie zostało zmienione na przestrzeni lat. Już w tekście pierwotnym ustawy o społecznej inspekcji pracy (z 1983 r.) przepis ten odnosił się do obu sfer działania inspekcji, mianowicie kontroli przestrzegania przepisów i zasad bhp oraz ochrony uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy, i nie był do tej pory kwestionowany przed Trybunałem. Na gruncie niniejszej sprawy bezsporna – także zdaniem wnioskodawcy – jest dopuszczalność powierzenia społecznym inspektorom pracy kontroli wywiązywania się przez pracodawcę z obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Z kolei art. 185 k.p. został wprowadzony do kodeksu pracy – razem z art. 184 k.p. – na mocy art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Nowelizując kodeks pracy, ustawodawca potwierdził decyzję o przyznaniu społecznej inspekcji pracy zadań kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy (*lege non distinguente*), w tym przepisów i zasad bhp. W zamyśle projektodawców, jednym z celów ustawy zmieniającej było wzmocnienie ochrony pozycji pracownika jako słabszej strony stosunku pracy, w tym przez poszerzenie ustawowych gwarancji uprawnień pracowniczych oraz nałożenie na pracodawcę nowych obowiązków w zakresie bhp (zob. druk sejmowy nr 379/II kadencja).

5.1.1.2. Zakres spraw objętych działaniem społecznej inspekcji pracy – określony przez art. 1 u.s.i.p. i art. 185 § 1 k.p. – koresponduje z zakresem spraw należących do sfery odpowiedzialności związków zawodowych. W ocenie Trybunału, rozwiązanie takie jest tym bardziej racjonalne, że społeczna inspekcja pracy stanowi jedną z form realizacji przez związki zawodowe przypisanych im zadań i funkcji w sferze ochrony pracownika.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881; dalej: ustawa o związkach zawodowych lub u.z.z.), związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Jak stanowią dalej przepisy ustawy o związkach zawodowych, związki reprezentują pracowników i inne wymienione w ustawie osoby oraz bronią ich godności, praw i interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4), a także współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Przede wszystkim jednak, zgodnie z art. 8 u.z.z., związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin – na zasadach przewidzianych w ustawie o związkach zawodowych lub w odrębnych ustawach. Ujęty w rozdziale 3 u.z.z. („Uprawnienia związków zawodowych”) art. 23 ust. 1 tej ustawy powierza związkom zawodowym kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy. Na podstawie tego przepisu

związki zawodowe uczestniczą też, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów i zasad bhp.

W myśl natomiast art. 26 pkt 3 u.z.z., do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy kontrola nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów i zasad bhp. Choć akcent położony został na kontrolę przestrzegania przepisów i zasad bhp, to jednak „przedmiotem kontroli mogą być wszystkie aspekty dotyczące prawidłowego funkcjonowania pracodawcy w świetle norm regulowanych przepisami prawa pracy” [J. Żołyński, uwagi nr 2 do art. 26, (w:) tenże, Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz, Warszawa 2014], w tym dotyczące prawidłowości procesu zatrudnienia, warunków wykonywania pracy (zwłaszcza jeśli praca wykonywana jest w warunkach niebezpiecznych, szkodliwych lub szczególnie uciążliwych), naliczania wynagrodzenia, terminowości wypłat wynagrodzeń, respektowania uprawnień socjalnych pracowników, przestrzegania czasu pracy, a także realizacji norm prawnych regulujących uprawnienia urlopowe. Zakres tej kontroli pokrywa się z zakresem kontroli sprawowanej przez społecznych inspektorów pracy. Zgodnie z art. 4 pkt 2 u.s.i.p., społeczni inspektorzy pracy mają prawo kontrolować przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym postanowień układów zbiorowych i regulaminów pracy, w szczególności w zakresie bhp, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Stosownie do art. 2 *in fine* u.s.i.p., społeczna inspekcja pracy jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe (tak też w art. 26 pkt 4 u.z.z.). Organizacje te przede wszystkim określają ostatecznie strukturę inspekcji, dostosowując ją do struktury zakładu pracy (art. 3 ust. 2 u.s.i.p.), przeprowadzają wybory społecznych inspektorów pracy na podstawie uchwalonych przez siebie regulaminów (art. 6 ust. 6 u.s.i.p.), korzystają z możliwości uruchomienia procedury odwołania inspektora (art. 7 ust. 2 pkt 1 u.s.i.p.), a także wyrażają zgodę na rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę z pracownikiem pełniącym funkcję inspektora w razie wystąpienia przesłanek rozwiązania umowy bez wypowiedzenia (art. 13 ust. 1 zdanie drugie u.s.i.p.). Z treści tych przepisów wynika, że ustawodawca w sposób ścisły powiązał byt i funkcjonowanie społecznej inspekcji pracy z istnieniem w określonym zakładzie pracy zakładowej organizacji związkowej. Społeczni inspektorzy pracy powoływani mogą być tylko tam, gdzie działają związkowe struktury zakładowe [zob. T. Wyka, Kompetencje związków zawodowych w zakresie ochrony zdrowia i życia pracowników, (w:) K. W. Baran (red.), System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy, Warszawa 2014, s. 478]. Uprawnienia zakładowych organizacji związkowych w zakresie kształtowania struktury i ustalania zasad wyboru inspektorów są jednocześnie przejawem autonomii i niezależności zewnętrznej związków zawodowych [zob. J. Żołyński, uwagi do art. 23, (w:) tenże, Ustawa o związkach...].

W literaturze trafnie zatem zauważono, że „kompetencje kontrolne związków zawodowych dotyczące ochrony zdrowia i życia pracowników przybierają na gruncie aktualnego stanu prawnego postać kontroli bezpośredniej sprawowanej przez zakładową organizację związkową oraz kontroli pośredniej wykonywanej przez związek zawodowy za pośrednictwem społecznej inspekcji pracy” (T. Wyka, dz. cyt., s. 475). Chociaż art. 23 ust. 1 u.z.z. nie precyzuje form i trybów kontroli przestrzegania prawa pracy sprawowanej przez związki zawodowe, to jednak nie ulega wątpliwości, że jedną z form realizacji przez te podmioty uprawnień kontrolnych w tym zakresie jest właśnie społeczna inspekcja pracy [tak np. D. Książek, uwagi do art. 23 ustawy o społecznej inspekcji pracy, (w:) K. W. Baran (red.), Zbiorowe prawo pracy. Komentarz, Warszawa 2016].

W ocenie Trybunału, ograniczenie zakresu działania społecznej inspekcji pracy do spraw dotyczących przestrzegania przez pracodawcę przepisów i zasad bhp prowadziłoby do daleko idącego osłabienia zdolności związków zawodowych i zakładowych organizacji związkowych do sprawowania kontroli przestrzegania prawa pracy – które to zadanie ustawodawca powierzył tym podmiotom w ustawie o związkach zawodowych. Trybunał nie znalazł podstaw do takiego zawężenia. Nie stanowi ich argument o braku kwalifikacji merytorycznych społecznych inspektorów pracy (zob. dalsze rozważania w uzasadnieniu niniejszego wyroku). Rozciągnięcie społecznej kontroli na zagadnienia inne niż dotyczące bhp samo w sobie nie generuje po stronie pracodawcy dodatkowych kosztów związanych z obowiązkiem zapewnienia społecznej inspekcji pracy warunków do realizacji jej zadań.

5.1.1.3. Wyznaczony w art. 1 u.s.i.p. i art. 185 § 1 k.p. zakres działania społecznej inspekcji pracy koresponduje również z zakresem działania Państwowej Inspekcji Pracy (dalej też: PIP), z którą społeczna inspekcja pracy może i powinna współdziałać.

W myśl art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 623; dalej: u.p.i.p.), PIP jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy (*in toto*), w szczególności przepisów i zasad bhp, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Państwowa Inspekcja Pracy stanowi więc – podlegający Sejmowi (art. 2 u.p.i.p.) – element aparatu państwowego, wyspecjalizowany w zakresie kontroli przestrzegania norm prawa pracy (oprócz przepisów i zasad bhp, także m.in. przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych; zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.i.p.). Sprawuje też inne funkcje w dziedzinie szeroko pojętego prawa pracy, m.in. prewencyjną, edukacyjną, opiniotwórczą (zob. art. 10 u.p.i.p.). Niewątpliwie należy upatrywać PIP jako

instrument służący realizacji przez państwo obowiązku ochrony pracy, jaki wynika z art. 24 Konstytucji.

W systematyce kodeksu pracy w dziale pierwszym zawarty jest rozdział IIb „Nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy”. Został on wprowadzony do kodeksu na mocy wspomnianego już art. 1 pkt 20 ustawy zmieniającej. Rozdział ten zawiera jedynie dwa przepisy, mianowicie art. 18⁴ oraz art. 18⁵. Zgodnie z art. 18⁴ § 1 k.p., nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bhp, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy. Natomiast w myśl art. 18⁴ § 2 k.p., Państwowa Inspekcja Sanitarna sprawuje nadzór i kontrolę przestrzegania zasad, przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy. W zamyśle ustawodawcy, obie inspekcje państwowe przewidziane w art. 18⁴ k.p. oraz społeczna inspekcja pracy, o której mowa w art. 18⁵ k.p., stanowić mają spójny i wzajemnie komplementarny system mechanizmów kontroli przestrzegania norm prawa pracy.

Zgodnie z art. 17 u.s.i.p., społeczni inspektorzy pracy współdziałają z PIP i innymi organami nadzoru i kontroli warunków pracy w zakresie ustalonym ustawą oraz (ewentualnymi) wytycznymi ogólnokrajowych organizacji związkowych dotyczących działalności społecznych inspektorów pracy. Art. 14 ust. 1 u.p.i.p. stanowi zaś, że podczas realizacji zadań PIP współdziała ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, organami samorządu załogi, radami pracowników, społeczną inspekcją pracy, a także z wymienionymi w tym przepisie organami władzy publicznej i służbami. Podczas kontroli inspektor pracy PIP współdziała ze związkami zawodowymi, organami samorządu załogi, radami pracowników i społeczną inspekcją pracy. W myśl art. 29 u.p.i.p., współdziałanie to polega na m.in. informowaniu o tematyce i zakresie przeprowadzanej kontroli, analizowaniu zgłoszonych uwag i spostrzeżeń, informowaniu o wynikach kontroli i podjętych decyzjach oraz udzielaniu porad i informacji z zakresu prawa pracy. Zakładowy społeczny inspektor pracy ma prawo uczestniczyć w kontrolach przeprowadzanych w zakładzie pracy przez inspektora pracy PIP oraz w podsumowaniu kontroli (art. 20 u.s.i.p.).

Trybunał wzięł pod uwagę, że społeczni inspektorzy pracy mają sprawować bieżącą, codzienną kontrolę poszanowania przez pracodawcę uprawnień pracowniczych oraz przestrzegania przez niego przepisów i zasad bhp. W wypadku stwierdzenia uchybień inspektor zakładowy wydaje zalecenie, do którego pracodawca winien się dostosować (o czym w dalszej części uzasadnienia niniejszego orzeczenia). W razie sporu pracodawca może wnieść sprzeciw, który uruchamia postępowanie kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy (zob. art. 11 u.s.i.p.). Działania podjęte przez społeczną inspekcję pracy mają zatem – w założeniu – doprowadzić do usunięcia przez pracodawcę naruszeń norm prawa pracy bez angażowania aparatu państwowego. Są w pewnym sensie subsydiarne wobec działań PIP. Jeśli usunięcie uchybień możliwe jest w drodze współdziałania pracodawcy ze społeczną inspekcją pracy, wyłonioną przez

pracowników i kierowaną przez zakładowe organizacje związkowe, nie ma potrzeby interwencji wyspecjalizowanej inspekcji państwowej. Gdy naruszenie jest jednak na tyle poważne, że istnieje zagrożenie zdrowia i życia pracowników, zakładowy społeczny inspektor pracy na podstawie art. 19 u.s.i.p. kieruje do PIP wnioski o przeprowadzenie kontroli (uzgodniony z zakładowymi organizacjami związkowymi), a inspektorzy pracy PIP przeprowadzają taką kontrolę oraz wszczynają postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika.

O wykrytych przez społeczną inspekcję pracy uchybieniach czyni się adnotację w zakładowej księdze zaleceń i uwag oraz w oddziałowych (wydziałowych) księgach uwag. Dokumenty te pracodawca udostępnia m.in. organom PIP (art. 12 ust. 2 u.s.i.p.). Stanowią one źródło informacji dla inspekcji państwowej podczas prowadzonego postępowania kontrolnego. Działania społecznej inspekcji pracy mają więc też charakter wspomagający wobec działania organu państwa, którym jest PIP. Ponadto, w myśl art. 18 ust. 2 u.s.i.p., inspektorzy pracy PIP przeprowadzają kontrole wykonania zaleceń i uwag społecznych inspektorów pracy.

Zdaniem Trybunału, postulowane przez wnioskodawcę zawężenie zakresu zadań społecznej inspekcji pracy nie tylko prowadziłoby do osłabienia zdolności związków zawodowych (zakładowych organizacji związkowych) do realizacji nałożonych na nie powinności kontrolnych, ale także – z uwagi na subsydiarny i wspomagający charakter kontroli sprawowanej przez społeczną inspekcję pracy – mogłoby mieć negatywny wpływ na efektywność kontroli wykonywanej przez PIP. To, że ustawodawca określił w art. 1 u.s.i.p. oraz art. 18⁵ § 1 k.p. ramy uprawnień kontrolnych społecznej inspekcji pracy (przestrzeganie prawa pracy *in toto*, a więc nie tylko w dziedzinie bhp) w taki sposób, że zasadniczo pokrywają się one z ramami kontroli wykonywanej przez PIP (zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.i.p.), świadczy o racjonalności rozwiązania prawodawczego.

5.1.1.4. Z uzasadnienia wniosku wynika, że jedno z podstawowych zastrzeżeń, jakie wnioskodawca podnosi w stosunku do szerokiego ujęcia zakresu działania społecznej inspekcji pracy, dotyczy w gruncie rzeczy niedostatecznego – zdaniem wnioskodawcy – merytorycznego przygotowania społecznych inspektorów pracy do kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, mających wysoki stopień złożoności (zob. uzasadnienie wniosku, s. 17). Argument ten Trybunał rozważył, oceniając konstytucyjność art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. (zob. dalsza część uzasadnienia niniejszego wyroku). Zdaniem Trybunału, wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie wynikają z nieuwzględnienia „społecznego” charakteru kontroli sprawowanej przez społeczną inspekcję pracy, która różni się pod tym względem w sposób oczywisty i uzasadniony od kontroli realizowanej przez wyspecjalizowany organ państwa, którym jest Państwowa Inspekcja Pracy.

5.1.2. Trybunał nie podzielił również zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pracodawcy w związku z nazbyt szerokim – w ocenie wnioskodawcy – określeniem zakresu kontroli społecznej inspekcji pracy.

Trybunał nie zanegował tego, że utworzenie społecznej inspekcji pracy, mającej kontrolować działania pracodawcy pod kątem przestrzegania norm prawa pracy, której inspektorzy korzystają z uprawnień ingerujących w sferę decyzyjną pracodawcy i wobec której pracodawca ma określone prawem obowiązki, może stanowić ograniczenie wolności podejmowania przez ten podmiot decyzji dotyczących działalności gospodarczej. Trybunał wziął jednocześnie pod uwagę to, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Z istoty wolności wynika możliwość podejmowania samodzielnie i swobodnie decyzji o swoim zachowaniu, ale granicą tej możliwości jest każdorazowo nakaz poszanowania wolności i praw innych (zob. art. 31 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji). Pracodawca jest jednym z podmiotów społecznej gospodarki rynkowej, zobowiązanym do solidarności, dialogu i współpracy z innymi partnerami społecznymi (art. 20 Konstytucji). Przywołane już (zob. cz. III, pkt 4.2.2 uzasadnienia wyroku) wartości konstytucyjne, jakimi są praca w bezpiecznych i higienicznych warunkach (art. 24 i art. 66 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność tworzenia związków zawodowych w celu ochrony praw pracowniczych (art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji), mogą uzasadniać wprowadzenie rozwiązań prawnych, które prowadzą do ograniczenia swobody decyzyjnej podmiotu gospodarczego (pracodawcy).

Zdaniem Trybunału, cele, którym służyć ma utworzenie społecznej inspekcji pracy (wskazane w preambule do ustawy o społecznej inspekcji pracy), uzasadnia konstytucyjny nakaz wykreowania skutecznych środków ochrony pracy oraz zapewnienia warunków do korzystania przez pracowników z efektywnej ochrony ich uprawnień i interesów przez organizacje związkowe. Dla realizacji tych celów, powierzenie społecznej inspekcji pracy kontroli przestrzegania prawa pracy jest przy tym środkiem adekwatnym, niezbędnym i proporcjonalnym w znaczeniu ścisłym.

Spółeczna inspekcja pracy stanowi niewątpliwie rozwiązanie ustawowe dające możliwość osiągnięcia systematycznej poprawy stanu poszanowania przez pracodawcę norm prawa pracy (nie tylko w dziedzinie bhp) oraz wzmocnienia zdolności związków zawodowych do realizacji funkcji ochrony uprawnień i interesów pracowniczych. Ocenie takiej nie przeczy fakt powierzenia uprawnień kontrolnych czynnikowi społecznemu (pracownikom), a więc niemającemu charakteru wyspecjalizowanego. Nie ulega wątpliwości, że pracownicy wykonujący pracę w danym zakładzie – wybrani przez pozostałych pracowników na społecznych inspektorów pracy i wspierani przez zakładowe organizacje związkowe – mają najlepsze rozeznanie warunków pracy w tym zakładzie, są w stanie (sami albo po uzyskaniu informacji od innych pracowników) wykryć na bieżąco wystąpienie uchybienia oraz mają interes w niezwłocznym zareagowa-

niu na nie. Pracodawca zaś – jeśli nie ze względu na dobro pracownika czy poczucie praworządności, to dla uniknięcia interwencji PIP czy poniesienia odpowiedzialności wykroczeniowej na podstawie art. 22 ust. 2 u.s.i.p. – ma interes w przywróceniu stanu zgodnego z normami prawa pracy.

Trybunał uznał również, że przyznanie organizacjom pracowniczym instrumentu, jakim jest społeczna inspekcja pracy uprawniona do kontroli przestrzegania prawa pracy in toto, jest rozwiązaniem niezbędnym. Inne istniejące rozwiązania nie stwarzają związkom zawodowym takich możliwości oddziaływania na pracodawców w tym zakresie. Przede wszystkim dochodzenie ochrony uprawnień na drodze sądowej uzależnione jest od decyzji bezpośrednio zainteresowanego pracownika, który nie zawsze musi mieć interes w wejściu z pracodawcą w spór sądowy. Taka droga nie zawsze także doprowadzi do rozwiązania problemu o charakterze systemowym, dotyczącego szerszego grona pracowników. Z kolei wszczęcie postępowania kontrolnego przez Państwową Inspekcję Pracy nie następuje na wniosek zakładowej organizacji związkowej. Zakładowa organizacja związkowa ma tylko możliwość inicjowania czynności kontrolnych społecznych inspektorów pracy. Społeczna inspekcja pracy kierowana jest bowiem przez zakładowe organizacje związkowe (art. 2 *in fine* u.s.i.p.). Dopiero na umotywowany wniosek zakładowego społecznego inspektora pracy, uzgodniony z zakładowymi organizacjami związkowymi, inspektorzy pracy PIP przeprowadzają kontrolę i wszczynają postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika (art. 19 u.s.i.p.). Alternatywy dla społecznej inspekcji pracy nie może stanowić też – wskazany przez wnioskodawcę – obowiązek konsultacji przez pracodawcę z pracownikami albo ich przedstawicielami działań związanych z bhp (zob. art. 237^{11a} k.p.). Zdaniem Trybunału, alternatywy takiej nie stanowi ponadto komisja bhp (o jakiej mowa w art. 237¹² k.p.), w skład której wchodzi – w równej liczbie – z jednej strony, przedstawiciele pracodawcy, w tym pracownicy służby bhp i lekarz sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną nad pracownikami, oraz, z drugiej strony, przedstawiciele pracowników, w tym społeczny inspektor pracy. Zarówno w wypadku konsultacji, jak i w wypadku komisji bhp zakładowe organizacje związkowe są uprawnione do wyboru przedstawicieli pracowników (art. 237^{13a} k.p.), niemniej jednak zakres zastosowania wskazanych rozwiązań ustawowych obejmuje wyłącznie dziedzinę bhp. Ponadto komisja bhp powołana jest tylko u tego pracodawcy, który zatrudnia więcej niż 250 pracowników (art. 237¹² § 1 k.p.), a jej funkcja ma wyłącznie opiniodawczo-doradczy charakter. Komisja bhp dokonuje przeglądu warunków pracy i okresowej oceny stanu bhp, opiniuje podejmowane przez pracodawcę środki zapobiegające wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, formułuje wnioski dotyczące poprawy warunków pracy, a także współdziała z pracodawcą w realizacji jego obowiązków w zakresie bhp (art. 237¹³ § 1 k.p.). W ocenie Trybunału, rozwiązań alternatywnych dla społecznej inspekcji pracy, które umożliwiłyby zrealizowanie w tym samym

stopniu celów wysłownionych w preambule do ustawy o społecznej inspekcji pracy, nie stanowią również nieliczne środki kontrolne przewidziane bezpośrednio w ustawie o związkach zawodowych. Ustawa ta ogranicza się do przyznania związkowi prawa wystąpienia do właściwego organu z żądaniem spowodowania usunięcia we właściwym trybie stwierdzonej nieprawidłowości (art. 23 ust. 2 u.z.z.). Pracodawca jest obowiązany udzielić na żądanie związku zawodowego informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania (art. 28 u.z.z.). Na podstawie art. 29 ust. 1 u.z.z. zakładowa organizacja związkowa może zaś żądać od pracodawcy przeprowadzenia odpowiednich badań, jeżeli znajdzie uzasadnione podejrzenie, że w zakładzie pracy występują zagrożenia życia lub zdrowia pracowników (zob. T. Wyka, dz. cyt., s. 476–478). Wymienione środki mają ograniczony zakres zastosowania, a przy tym nie dają przedstawicielom pracowników możliwości bezpośredniego, wiążącego oddziaływania na pracodawcę w przypadku stwierdzenia uchybienia (analogicznej do tej, jaką tworzy prawo kierowania przez zakładowego inspektora pracy – po przeprowadzeniu czynności kontrolnych – wiążących pracodawcę zaleceń).

Samo określenie w sposób szeroki zakresu zadań społecznej inspekcji pracy, jako obejmujących także ochronę uprawnień pracowniczych, nie jest dla pracodawcy ciężarem nieproporcjonalnym w stosunku do korzyści, jakie mogą z takiego rozwiązania wynikać. Pracodawca obowiązany jest tolerować działania kontrolne inspektorów, zapewniać warunki do realizacji przez nich zadań, ponosić koszty funkcjonowania inspekcji, a także podejmować działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień oraz stosować się do zaleceń (z zastrzeżeniem możliwości sprzeciwu). W ocenie Trybunału, obowiązki w tym zakresie, krępujące swobodę decyzyjną pracodawcy, nie przeważają jednak nad korzyściami w sferze życia, zdrowia, interesów materialnych i ogólnego dobrostanu osób wykonujących pracę, jakie mogą być wynikiem kontroli przestrzegania w zakładzie pracy norm prawa pracy sprawowanej w sposób bieżący i ciągle przez przedstawicieli pracowników pełniących funkcję społecznych inspektorów pracy. Niezależnie od tej oceny, analizując uzasadnienie wniosku, Trybunał zauważył, że także sam wnioskodawca zdaje się nie wiązać zarzutu nieproporcjonalnego obciążenia pracodawców z rozciągnięciem uprawnień kontrolnych społecznej inspekcji pracy na zagadnienia inne niż dotyczące bhp, ale raczej z nieprawidłowym – jego zdaniem – uregulowaniem struktury tej inspekcji, a w szczególności z brakiem określenia kryteriów ustalania maksymalnej liczby inspektorów.

5.1.3. W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 1 u.s.i.p. oraz art. 185 § 1 k.p. w zakresie, w jakim powierzają społecznej inspekcji pracy kontrolę przestrzegania prawa pracy w sprawach innych niż dotyczące przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji

wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a także z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2. Struktura społecznej inspekcji pracy

Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że drugi podstawowy problem, który – w ocenie wnioskodawcy – skutkuje niekonstytucyjnością zakwestionowanych przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy, stanowi niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji uregulowanie w art. 3 ust. 1 u.s.i.p. zasad kształtowania struktury społecznej inspekcji pracy przez zakładowe organizacje związkowe. Problem ten ma charakter systemowy dla całej ustawy w tym sensie, że od sposobu ustawowego określenia podstaw organizacji inspekcji – zwłaszcza w odniesieniu do liczby inspektorów – zależy stopień intensywności oddziaływania uprawnień inspektorów na działalność pracodawcy, wysokość kosztów przez niego ponoszonych w związku z działalnością inspekcji, a także liczba pracowników objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia.

Wnioskodawca wskazał m.in., że „gdy chodzi o zakres obciążeń pracodawcy związanych z działaniem społecznej inspekcji pracy, należy podkreślić, że ustawa o (społecznej inspekcji pracy) nie przesądza – jak ma to miejsce choćby w przypadku chronionych działaczy związkowych – liczby pracowników, którzy mają status społecznych inspektorów pracy. Co więcej, ich liczba nie została uzależniona od wielkości kontrolowanej jednostki, trudności spraw, którymi mają się zajmować inspektorzy czy też poziomowi zagrożeń występujących w zakładzie pracy. Ustawa nie odwołuje się więc do relewantnych kryteriów, pozwalających uznać, że liczba społecznych inspektorów pracy jest uzasadniona celami, dla których zostali oni powołani” (uzasadnienie wniosku, s. 9). Jednocześnie „z tak nieprecyzyjnym określeniem struktury inspekcji kontrastuje przyznanie wszystkim społecznym inspektorom pracy bardzo silnej ochrony przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy (...). Jest to ochrona silniejsza niż w przypadku działaczy związkowych, a jej zakres podmiotowy jest niemożliwy do przewidzenia” (tamże, s. 10).

5.2.1. Zasady ustalania struktury społecznej inspekcji pracy w danym zakładzie pracy określa – w sposób dość oszczędny – art. 3 ust. 1 u.s.i.p. Przepis ten przewiduje, że społeczną inspekcję pracy tworzą: 1) zakładowy społeczny inspektor pracy – dla całego zakładu, 2) oddziałowi (wydziałowi) społeczni inspektorzy pracy – dla poszczególnych oddziałów (wydziałów), a także 3) grupowi społeczni inspektorzy pracy – dla komórek organizacyjnych oddziałów (wydziałów).

Treść zasady ochrony trwałości zatrudnienia społecznych inspektorów pracy wyznacza natomiast art. 13 u.s.i.p. Zgodnie z brzmieniem ustępu 1 tego przepisu, zakład pracy nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę z pracownikiem pełniącym funkcję społecznego inspektora pracy w czasie trwania mandatu oraz przez rok po jego wygaśnięciu. Ochrona ta – jeśli uwzględni się zasadę, że mandat trwa 4 lata (zob. art. 6 ust. 2 u.s.i.p.) – obej-

muje zatem pracownika przez 5 lat. Może ona zostać wyłączona, jeśli zachodzą przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia (zob. art. 52 i art. 53 k.p.), ale nawet wówczas rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić dopiero po uprzednim uzyskaniu zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej. Innymi słowy, ochrona wynikająca z art. 13 ust. 1 u.s.i.p. jest zasadniczo ochroną o charakterze bezwzględny, co znaczy, że „zabronione jest rozwiązanie stosunku pracy w sytuacji, w której po dokonaniu wypowiedzenia dany pracownik uzyskał mandat społecznego inspektora pracy (wypowiedzenie na skutek wyboru na stanowisko społecznego inspektora pracy staje się wadliwe), jak również, gdy jeszcze przed upływem roku po wygaśnięciu mandatu dochodzi do złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu stosunku pracy, niezależnie od tego czy okres tego wypowiedzenia kończy się przed tą datą, czy po niej. W razie istnienia przyczyn uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia i to zarówno z tzw. przyczyn zawinionych (...) jak i przyczyn niezawinionych (...), ochrona przed rozwiązaniem stosunku pracy ma charakter względny, gdyż zależy od zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej na rozwiązanie” [W. Sanetra, uwagi do art. 13 ustawy o społecznej inspekcji pracy, (w:) Prawo socjalne, Warszawa 2001].

Zakaz wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy ze społecznym inspektorem pracy nie ma zastosowania w wypadku uzyskania przez niego prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (zob. art. 40 k.p. w związku z art. 13 ust. 2 u.s.i.p.), a także ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu (zob. art. 411 k.p.; zob. też: W. Sanetra, dz. cyt.).

Art. 13 ust. 3 u.s.i.p. przewiduje natomiast, że zakład pracy nie może wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w czasie trwania mandatu oraz przez rok po jego wygaśnięciu. Zakaz ten nie znajduje zastosowania, jeśli spełnione są przesłanki określone w art. 43 k.p., mianowicie ze względu na wprowadzenie nowych zasad wynagradzania dotyczących ogółu pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy lub tej ich grupy, do której pracownik należy, a także w razie stwierdzenia orzeczeniem lekarskim utraty zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy albo niezawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do jej wykonywania.

W wypadku tzw. zwolnień grupowych w okresie objęcia szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy pracodawca może jedynie wypowiedzieć pracownikowi będącemu społecznym inspektorem pracy dotychczasowe warunki pracy i płacy (zob. art. 5 ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników; Dz. U. z 2016 r., poz. 1474, ze zm.). *A contrario*, pracownik taki nadal chroniony jest przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem umowy o pracę na zasadach określonych w art.

13 ust. 1 u.s.i.p. [zob. W. Sanetra, dz. cyt.; A. Wypych-Żywicka, uwagi do art. 5 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, (w:) Zbiorowe prawo pracy...].

Art. 13 ust. 4 u.s.i.p. rozszerza ochronę na pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

5.2.2. Rozważając zarzuty wnioskodawcy dotyczące nieprecyzyjnego określenia w ustawie o społecznej inspekcji pracy zasad kształtowania struktury tej inspekcji, Trybunał odnotował, że również pozostali uczestnicy postępowania – choć dochodzą do odmiennych konkluzji – dostrzegają wątpliwości, jakie w tym zakresie może budzić art. 3 ust. 1 u.s.i.p. Przepis ten nie zawiera definicji legalnych pojęć „zakład pracy”, „oddział” lub „wydział” zakładu pracy ani „komórka organizacyjna” oddziału lub wydziału. Nie ustala też maksymalnej liczby społecznych inspektorów pracy powoływanych w jednym „zakładzie pracy”.

Trybunał stwierdził jednak, że nieprecyzyjność art. 3 ust. 1 u.s.i.p. nie osiągnęła stopnia, który uzasadniałby konieczność orzeczenia niezgodności tego przepisu z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Nie jest bowiem tak, że przepis ten umożliwia zakładowym organizacjom związkowym dowolne kształtowanie struktury społecznej inspekcji pracy w danym zakładzie. Zdaniem Trybunału, poprzez zastosowanie metod wykładni językowej, funkcjonalnej i systemowej możliwe jest zrekonstruowanie na podstawie art. 3 ust. 1 u.s.i.p. ogólnych ustawowych wytycznych co do tego, w jaki sposób struktura ta powinna zostać ustalona. Ani w uzasadnieniu wniosku, ani podczas rozprawy wnioskodawca nie przedstawił dowodów, że nieprecyzyjność pojęć użytych w art. 3 ust. 1 u.s.i.p. doprowadziła w praktyce do systemowych nadużyć ustawy o społecznej inspekcji pracy wyłącznie w celu objęcia kolejnych etatów pracowniczych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, która przewidziana jest w art. 13 u.s.i.p.

Z treści art. 3 ust. 1 u.s.i.p. wynika wyraźnie ustawowe założenie, że struktura społecznej inspekcji pracy ma mieć charakter trójszczeblowy, przy czym – stosownie do art. 11 ust. 1 u.s.i.p. – tylko zakładowy społeczny inspektor pracy upoważniony został do kierowania do pracodawcy zaleceń usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeśli chodzi natomiast o znaczenie pojęcia „zakład pracy”, to może być ono ustalone na podstawie ogólnych norm prawa pracy. Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej, ilekroć w przepisach prawa pracy jest mowa o prawach i obowiązkach „zakładu pracy” lub „kierownika zakładu pracy”, przepisy te stosuje się odpowiednio do „pracodawców” w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy. Art. 2 ustawy zmieniającej znajduje zastosowanie do przepisów prawa pracy uchwalonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a więc również do przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy. W myśl zaś art. 3 k.p., „pracodawcą” jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają pracowników. Zdaniem Trybunału, ogólne reguły wykładni pozwalają również na

ustalenie znaczenia pojęć „oddział”, „wydział” i „komórka organizacyjna”. W przypadku „oddziału” i „wydziału” chodzi o strukturę organizacyjną, którą została wyodrębniona pod względem organizacyjnym i która posiada pewien stopień samodzielności funkcjonalnej. Za „komórkę organizacyjną” może być natomiast uznana pewna jednostka organizacyjna wyodrębniona w ramach „oddziału” lub „wydziału”, która nie jest jednak jednostką samodzielną pod względem funkcjonalnym. Nie chodzi więc o dwóch lub kilku poszczególnych pracowników, ale o zespół pracowników wyodrębniony z uwagi na charakter wykonywanych przez nich zadań, jednak funkcjonalnie powiązany z innymi zespołami w ramach jednego „oddziału” lub „wydziału”.

Trybunał dostrzegł, że ustawa o społecznej inspekcji pracy nie eliminuje całkowicie ryzyka nadużyć, jakie mogą być popełniane przez zakładowe organizacje związkowe w celu stworzenia jak największej liczby etatów objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.i.p., zakładowe organizacje związkowe są jedynie zobowiązane „dostosować” strukturę społecznej inspekcji pracy do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy, a nie wiernie odwzorować strukturę przyjętą przez pracodawcę. Tego rodzaju ryzyko nie jest jednak konsekwencją – zarzucanej przez wnioskodawcę – nieprecyzyjności pojęć użytych w art. 3 ust. 1 u.s.i.p. Ponadto, na co wskazał już Trybunał, wnioskodawca nie przedstawił dowodów uzasadniających jego twierdzenie, że do nadużyć takich w praktyce dochodzi i że zjawisko to ma charakter powszechny. W postępowaniu przed Trybunałem to na wnioskodawcy ciążył obowiązek przedstawienia dowodów, które potwierdzałyby prawdziwość twierdzeń sformułowanych przez niego w celu wykazania niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

5.2.3. Dokonując oceny trafności zarzutów dotyczących art. 13 u.s.i.p., Trybunał wziął przede wszystkim pod uwagę to, że – na co wskazuje uzasadnienie pisemne wniosku (s. 26) – wnioskodawca nie zanegował samej zasady przyznania społecznym inspektorom pracy ochrony trwałości zatrudnienia. Jego zarzuty dotyczyły braku ustalenia maksymalnej liczby stanowisk objętych ochroną oraz niemożności pozbawienia społecznego inspektora pracy tej ochrony w sytuacji, kiedy inspektor nie wykonuje swoich obowiązków. Zdaniem Trybunału, zarzuty te odnosiły się właściwie do art. 3 ust. 1 u.s.i.p., wobec czego Trybunał uznał art. 13 u.s.i.p. jako przepis zaskarżony w związku z art. 3 ust. 1 u.s.i.p., do którego zasadniczo odnosiły się zarzuty niekonstytucyjności. Jednocześnie, wobec niewykazania przez wnioskodawcę konstytucyjnej wadliwości art. 3 ust. 1 u.s.i.p., jego zarzuty dotyczące art. 13 tej ustawy Trybunał również uznał za nieuzasadnione. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że nie był właściwym adresatem postulatu podniesionego przez wnioskodawcę, aby ustawodawca wyraźnie wskazał maksymalną liczbę społecznych inspektorów pracy objętych ochroną trwałości zatrudnienia wynikającą z art. 13 u.s.i.p.

5.3. Powoływanie i odwoływanie społecznych inspektorów pracy

Kwestionując przepisy dotyczące powoływania i odwoływania społecznych inspektorów pracy, wnioskodawca podniósł dwa problemy. Przede wszystkim zbyt niskie – jego zdaniem – wymagania merytoryczne stawiane kandydatom na społecznych inspektorów pracy są źródłem nieefektywności całego mechanizmu kontroli, którym jest społeczna inspekcja pracy. Powierzenie kontroli przestrzegania norm prawa pracy osobom niewykwalifikowanym jest nieracjonalne, a przez to narusza standardy prawidłowej legislacji. Ponadto na gruncie ustawy o społecznej inspekcji pracy pracodawca pozbawiony jest środków prawnych umożliwiających chociażby zainicjowanie postępowania zmierzającego do odwołania inspektora, który nie wywiązuje się z obowiązków. W takich okolicznościach właściwie powszechne staje się zjawisko pozorności społecznej kontroli poszanowania prawa pracy.

5.3.1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p., społeczny inspektor pracy powinien posiadać niezbędną znajomość zagadnień wchodzących w zakres działania społecznej inspekcji pracy. Trybunał podzielił pogląd wnioskodawcy, że przepis ten w sposób bardzo ogólny określa wymagania stawiane kandydatom i daje pracownikom dużą swobodę oceny w trakcie procedury wyłaniania inspektorów. Rozwiązanie to nie narusza jednak wymogu racjonalności rozwiązań legislacyjnych. Pozostaje bowiem spójne z samą ogólną koncepcją społecznej inspekcji pracy.

Zdaniem Trybunału, kwestionując art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p., wnioskodawca nie uwzględnił „społecznego” charakteru służby sprawowanej przez pracowników pełniących funkcję społecznych inspektorów pracy (zob. art. 1 u.s.i.p.). Z tej perspektywy zarzut niedostatecznych kwalifikacji merytorycznych takich inspektorów jest niewątpliwie bezzasadny. Funkcję społecznych inspektorów pracy wykonują pracownicy wybrani przez grono osób pracujących w tym samym zakładzie pracy. Z istoty rzeczy nie muszą zatem mieć takich samych kwalifikacji, jak np. inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy. Społeczna inspekcja pracy z założenia różni się charakterem od wyspecjalizowanej inspekcji państwowej, jaką jest PIP czy Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Niezależnie od tego, przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy dają gwarancję, że inspektorzy będą mieli choćby minimalne rozeznanie w problematyce prawa pracy – z uwzględnieniem charakteru pracy wykonywanej w danym zakładzie – oraz doświadczenie w tym zakresie. Wiąże się to z wymaganiem określonego stażu pracy. W myśl art. 5 ust. 3 zdanie drugie u.s.i.p., zakładowy inspektor pracy powinien mieć co najmniej 5-letni staż pracy w branży, do której zakład należy, i co najmniej 2-letni staż pracy w danym zakładzie; oddziałowy lub grupowy społeczny inspektor pracy powinien mieć co najmniej 2-letni staż w tej branży i co najmniej jeden rok pracy w danym zakładzie. W interesie zakładowych organizacji związkowych i pracowników jest, aby wybrać osobę mającą jakieś rozeznanie w zakresie norm prawa pracy, w tym przepisów i zadań bhp, oraz doświadczenie zawodowe.

W założeniu ustawodawcy społeczni inspektorzy pracy – w toku trwającej 4 lata kadencji – powinni stale podnosić swoje kwalifikacje, m.in. uczestnicząc w szkoleniach czy zaznajamiając się z materiałami opracowanymi przez wyspecjalizowane służby państwowe. Podnoszenie kwalifikacji społecznych inspektorów pracy leży w interesie zakładowych organizacji związkowych oraz pracowników zakładu. Szczególnej pomocy w tym zakresie udziela Państwowa Inspekcja Pracy. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.i.p., PIP udziela pomocy społecznej inspekcji pracy w realizacji jej zadań, w szczególności przez poradnictwo prawne, specjalistyczną prasę i szkolenie. Art. 14 ust. 3 u.p.i.p. przewiduje, że na wniosek związków zawodowych PIP może prowadzić szkolenie i instruktaż oraz udzielać pomocy w szkoleniu społecznych inspektorów pracy, a także podejmować działania na rzecz doskonalenia i zwiększenia skuteczności działania społecznej inspekcji pracy. Stosownie zaś do art. 21 u.s.i.p., w wykonywaniu zadań społeczną inspekcję pracy wspierają również Państwowa Inspekcja Sanitarna, Urząd Dozoru Technicznego oraz inne organy nadzoru i kontroli warunków pracy.

Zapewniając społecznym inspektorom pracy możliwości uzyskania merytorycznej pomocy w sprawowaniu ich funkcji ze strony wyspecjalizowanych służb państwowych, ustawodawca stworzył zatem warunki do efektywnej realizacji przez nich zadań nawet w przypadku braku technicznych kwalifikacji w zakresie prawa pracy. Zdaniem Trybunału, zarzut niezgodności art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.i.p. z wymaganiami prawidłowej legislacji, w szczególności z wymaganiami racjonalności rozwiązań prawodawczych, nie był uzasadniony.

5.3.2. Krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania zmierzającego do odwołania społecznego inspektora pracy określa art. 7 ust. 2 u.s.i.p. Zgodnie z jego brzmieniem, odwołanie społecznego inspektora pracy, niewywiązującego się ze swoich obowiązków, może nastąpić na wniosek zakładowych organizacji związkowych lub co najmniej 1/5 ogółu pracowników danego zakładu pracy. Przepis ten nie przewiduje możliwości zainicjowania postępowania przez pracodawcę, co – zdaniem wnioskodawcy – jest rozwiązaniem nieracjonalnym, ponieważ nie daje pracodawcy żadnej możliwości reagowania w sytuacji, gdy pełnienie funkcji inspektora przez pracownika jest w praktyce pozorne. Brak możliwości interwencji pracodawcy stanowi jedno ze źródeł faktycznej nieefektywności społecznej kontroli przestrzegania prawa pracy. Osłabia tym samym zdolność całego mechanizmu ustawowego do osiągnięcia celów założonych przez ustawodawcę. Stwarza również warunki do nadużywania szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia (przewidzianej w art. 13 u.s.i.p.) poprzez objęcie nią pracowników jedynie z powodu wyboru na funkcję społecznego inspektora pracy, podczas gdy taka ochrona powinna zależeć od tego, czy pracownik rzeczywiście wykonuje obowiązki kontrolne.

W ocenie Trybunału, sposób określenia w art. 7 ust. 2 u.s.i.p. kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora

pracy nie narusza jednak standardów prawidłowej legislacji w zakresie racjonalności rozwiązań prawnych, albowiem stanowi oczywistą konsekwencję istoty społecznej inspekcji pracy. Inspekcja ta reprezentuje interesy pracowników i jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe (zob. art. 2 u.s.i.p.). Stanowi środek, jakim dysponują zakładowe organizacje związkowe – działające w imieniu pracowników – w celu realizacji funkcji ochrony uprawnień i interesów pracowników przed naruszeniem prawa pracy przez pracodawcę. W interesie związków zawodowych i grona pracowników leży zatem to, aby inspektorzy efektywnie wywiązywali się ze swoich zadań. W założeniu społeczni inspektorzy pracy pełnią funkcję nie w interesie pracodawcy, ale dla dobra pracowników. Ponoszą też przed nimi odpowiedzialność w tym sensie, że są powoływani i odwoływani wyłącznie przez pracowników danego zakładu pracy (zob. art. 6 ust. 1 u.s.i.p.). W efekcie, o ile pracownicy i zakładowe organizacje związkowe muszą mieć możliwość zainicjowania postępowania zmierzającego do odwołania osoby, która – w ich ocenie – nie realizuje prawidłowo swoich powinności, o tyle brak jest uzasadnienia dla przyznania takiego prawa pracodawcy.

Trybunał wziął pod uwagę także ścisły związek łączący społeczną inspekcję pracy z zakładowymi organizacjami związkowymi, jaki przejawia się w aspekcie organizacyjnym (tj. zakładowe organizacje związkowe kształtują strukturę inspekcji – z uwzględnieniem zasad przewidzianych przez ustawodawcę i struktury zakładu pracy przyjętej przez pracodawcę), a także funkcjonalnym (tj. zakładowe organizacje związkowe kierują inspekcją). Ze względu na ten związek społeczną inspekcję pracy należy postrzegać w świetle autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i personalnej związków zawodowych, będącej naturalną konsekwencją wolności związkowej. Możliwość ingerencji pracodawcy w przeprowadzany przez związki zawodowe proces wyboru przedstawicieli pracowników do różnych ciał i struktur (takich jak np. społeczna inspekcja pracy czy – wspomniana wyżej – komisja bhp) czy egzekwowania przez te związki ich odpowiedzialności byłaby formą ograniczenia wolności związkowej. W odniesieniu do problemu zakresu podmiotów uprawnionych na podstawie art. 7 ust. 2 u.s.i.p. do inicjowania postępowania mającego na celu odwołanie społecznego inspektora pracy, Trybunał nie dostrzegł uzasadnienia dla takiego ograniczenia autonomii zakładowych organizacji związkowych. Wziął przy tym pod uwagę stanowisko Sądu Najwyższego, którego zdaniem wybór społecznego inspektora pracy przez pracowników nie podlega zasadniczo żadnej kontroli zewnętrznej (zob. postanowienia z dnia: 9 listopada 1995 r., sygn. III PO 16/95, Lex nr 23752; 7 grudnia 2011 r., sygn. II PK 79/11, Lex nr 1163327; a także wyrok z 3 sierpnia 2006 r., sygn. II PK 339/05, Lex nr 287541); to jednak – w wypadku sporu między pracodawcą i pracownikiem co do istnienia podstaw objęcia tego ostatniego ochroną na podstawie art. 13 u.s.i.p. – nie zwalnia sądu pracy od dokonania samodzielnej oceny, czy pracownik, który powołuje się na tę ochronę, jest społecznym inspektorem pracy, a więc czy został wybrany przez grono

pracowników w formalnych wyborach, a jeśli nie – to czy pełni tę funkcję przy dorozumianej i niewątpliwej zgodzie pracodawcy (zob. wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. II PK 371/09, Lex nr 590317).

Zdaniem Trybunału, art. 7 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracodawcy do złożenia wniosku o odwołanie społecznego inspektora pracy, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

5.4. Uprawnienia społecznych inspektorów pracy.

Swoje zarzuty wnioskodawca skierował w stosunku do trzech podstawowych uprawnień, z jakich korzystają społeczni inspektorzy pracy podczas kontroli przestrzegania norm prawa pracy, mianowicie prawa wstępu w każdym czasie do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy, prawa żądania od pracodawcy informacji i okazania dokumentów, a także prawa wydawania wiążących pracodawcę zaleceń.

5.4.1. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.i.p., społeczny inspektor pracy ma prawo wstępu w każdym czasie do pomieszczeń i urządzeń zakładu pracy w celu wykonywania zadań kontrolnych nałożonych na niego w art. 4 u.s.i.p. W ocenie wnioskodawcy, uprawnienie to stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawcy, który nie może odmówić wstępu nawet wtedy, gdy taka odmowa byłaby uzasadniona koniecznością ochrony życia lub zdrowia inspektora lub innych pracowników.

Trybunał nie podzielił tego stanowiska. Po pierwsze, przyznanie inspektorowi prawa wstępu jest środkiem niezbędnym do efektywnego wykonywania funkcji kontrolnej. Korzystanie z tego środka w sposób zgodny z przeznaczeniem nie powoduje uciążliwości dla pracodawcy nieproporcjonalnych w porównaniu z korzyściami dla życia, zdrowia oraz ogólnego dobrostanu pracowników, jakie przynieść może bieżąca kontrola przez przedstawicieli pracowników warunków panujących w pomieszczeniach i urządzeniach zakładu. Po drugie, zakres korzystania z prawa wstępu i przesłanki czynienia z niego użytku są ściśle powiązane z realizacją zadań społecznej inspekcji pracy. Inspektor nie jest uprawniony – co wynika wprost z art. 8 ust. 1 u.s.i.p. – wkraczać do pomieszczeń i urządzeń w celach niezwiązanych ze sprawowaniem kontroli, zaś pracodawca nie ma obowiązku umożliwić mu wstępu w takich wypadkach. Odmowa wstępu w celach niezwiązanych z wykonywaniem zadań inspektora nie mogłaby rodzić odpowiedzialności wykroczeniowej pracodawcy przewidzianej art. 22 ust. 1 u.s.i.p., gdyż w takich wypadkach pracownik nie wykonywałby zadań inspektora. Po trzecie, prawo wstępu nie zwalnia inspektora z konieczności przestrzegania ogólnych norm prawa pracy, w tym przepisów i zasad bhp. Osoba pełniąca tę funkcję pozostaje pracownikiem ze wszystkimi wynikającymi z tego tytułu prawami i obowiązkami – z zastrzeżeniem odmiennych norm zawartych w przepisach ustawy o społecznej inspekcji pracy (dotyczących np. szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia, zasad ustalania wynagro-

dzenia w wypadku znacznego obciążenia zadaniami czy zwolnienia z obowiązku wykonywania pracy na czas pełnienia funkcji). W myśl art. 100 § 2 k.p., do obowiązków pracownika należy m.in. przestrzeganie regulaminu pracy oraz ustalonego w zakładzie porządku, przestrzeganie przepisów i zasad bhp oraz przepisów przeciwpożarowych, dbanie o dobro zakładu pracy i jego mienie, a także zachowywanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Art. 211 k.p. podkreśla, że przestrzeganie przepisów i zasad bhp stanowi „podstawowy obowiązek pracownika”. Zgodnie natomiast z art. 108 § 1 k.p., pracownik ponosi odpowiedzialność porządkową m.in. za nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku pracy, przepisów bhp oraz przepisów przeciwpożarowych. Ustawa o społecznej inspekcji pracy nie zawiera odrębnego przepisu, który zwalniałby osobę wybraną na społecznego inspektora pracy od konieczności przestrzegania norm regulujących te zagadnienia podczas realizacji czynności kontrolnych. Niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków pracowniczych – o ile jest zawinione – rodzić może także odpowiedzialność materialną pracownika za szkody wyrządzone pracodawcy (zob. art. 114 i n. k.p.). Jeśli natomiast pracownik wyrządził szkodę pracodawcy poza wykonywaniem obowiązków pracowniczych, odpowiadać może za wyrządzoną szkodę na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych [tak np. Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, uwagi do art. 114, (w:) L. Florek (red.), Kodeks pracy. Komentarz, Lex 2017]. Po czwarte, korzystanie z prawa wstępu nie zwalnia również od obowiązku przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych (zob. art. 8 ust. 3 u.s.i.p.).

Ograniczenia nałożone na społecznego inspektora pracy są zasadniczo podobne do tych, które odnoszą się do inspektorów pracy Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie z art. 30 u.p.i.p., podczas wykonywania czynności kontrolnych inspektor pracy PIP ma obowiązek przestrzegania przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Zdaniem Trybunału, nie jest więc tak – jak zdaje się sugerować wnioskodawca – że społeczny inspektor pracy może korzystać z prawa wstępu do pomieszczeń i urządzeń zakładowych w dowolny sposób, w tym w szczególności w sposób rodzący zagrożenie życia i zdrowia jego lub innych pracowników. Korzystając z tego prawa, inspektor nie może też działać na szkodę pracodawcy, w szczególności niszczyć mienie zakładowe czy ujawniać informacje cenne dla pracodawcy.

W ocenie Trybunału, nie zachodzą zatem podstawy orzeczenia, że prawo wstępu – przewidziane w art. 8 ust. 1 u.s.i.p. – stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność działalności gospodarczej pracodawcy. Przepis ten nie narusza art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4.2. Zgodnie z zakwestionowanym przez wnioskodawcę art. 8 ust. 2 u.s.i.p., społeczny inspektor pracy ma prawo żądać od pracodawcy i od pra-

owników informacji oraz okazania dokumentów w sprawach wchodzących w zakres jego działania.

W stosunku do tego przepisu wnioskodawca podniósł w istocie dwa problemy, mianowicie nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy i naruszenia prawa do prywatności innych pracowników.

5.4.2.1. Wnioskodawca wskazał przede wszystkim, że art. 8 ust. 2 u.s.i.p. – podobnie jak art. 8 ust. 1 u.s.i.p. – nie przewiduje prawa pracodawcy do odmowy udzielenia żądanych informacji i udostępnienia dokumentów, wobec czego stwarza możliwość podejmowania przez inspektorów działań wykraczających poza cele utworzenia społecznej inspekcji pracy (zob. petitum wniosku, pkt 2).

Z powodów analogicznych do tych, które przesądziły o orzeczeniu zgodności art. 8 ust. 1 u.s.i.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał uznał, że również art. 8 ust. 2 u.s.i.p. jest zgodny z tymi wzorcami kontroli. Po pierwsze, już z brzmienia art. 8 ust. 2 u.s.i.p. *expressis verbis* wynika, że obowiązek udzielenia informacji i okazania dokumentów ciąży na pracodawcy wyłącznie wtedy, gdy są żądane w sprawach wchodzących w zakres działań społecznego inspektora pracy i – jak należy przyjąć – tylko w toku postępowania kontrolnego. W innych wypadkach ewentualna odmowa nie naraża pracodawcy na odpowiedzialność, o jakiej mowa w art. 22 ust. 1 u.s.i.p. Po drugie, prawo żądania informacji i wglądu w dokumentację nie zwalnia inspektora z konieczności ochrony informacji niejawnych (zob. art. 8 ust. 3 u.s.i.p.). Jednocześnie też inspektor – jak każdy inny pracownik – zobowiązany jest zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (zob. art. 100 § 2 pkt 4 k.p.). Po trzecie, uprawnienia przewidziane w art. 8 ust. 2 u.s.i.p. są – same w sobie – środkiem przydatnym, niezbędnym i proporcjonalnym z punktu widzenia urzeczywistnienia celów, jakie ustawodawca wiąże z funkcjonowaniem społecznej inspekcji pracy.

Zdaniem Trybunału, art. 8 ust. 2 u.s.i.p. nie stanowi więc nadmiernej ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej pracodawcy, objętą ochroną na mocy art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4.2.2. Stwierdzenie przez Trybunał, że prawo żądania informacji i udostępnienia dokumentów w sprawach wchodzących w zakres działania społecznego inspektora pracy nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawcy, nie rozstrzygnęło jednak automatycznie problemu dotyczącego tego, czy takie uprawnienia inspektora nie godzą w konstytucyjne prawo innych pracowników do ochrony ich życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Elementem ochrony życia prywatnego jest autonomia informacyjna każdego człowieka, która oznacza możliwość decydowania o zakresie dostępu do danych jego dotyczących. Podstawowe znaczenie ma zgoda zainteresowanej osoby na udostępnienie informacji innemu podmiotowi.

Zdaniem wnioskodawcy, przyznanie społecznym inspektorom pracy możliwości dostępu do dokumentacji pracowniczej stwarza ryzyko uzyskiwania przez

nich danych osobowych pracowników bez związku z celami ustawy o społecznej inspekcji pracy (zob. uzasadnienie wniosku, s. 20).

Zakres danych osobowych, jakich pracodawca może żądać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie, a następnie od pracownika, określa art. 221 § 1, 2 i 4 k.p. Pracodawca nie może żądać podania innych danych. Udostępnienie wymienionych w tym przepisie danych osobowych następuje – z założenia po podjęciu przez osobę zainteresowaną dobrowolnej decyzji o ubieganiu się o pracę lub nawiązanie stosunku pracy – w formie oświadczenia, przy czym pracodawca ma prawo żądać ich udokumentowania (zob. art. 221 § 3 k.p.). Na pracodawcy ciąży obowiązek prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników (zob. art. 94 pkt 9a k.p.) zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzeniowych wydanych na podstawie art. 2981 k.p. (zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika; Dz. U. z 2017 r., poz. 894). Art. 221 § 5 k.p. precyzuje, że w zakresie nieuregulowanym w art. 221 § 1–4 k.p. do danych osobowych, o których tam mowa, stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych. Pracodawca jest administratorem danych osobowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 922 oraz z 2018 r., poz. 138), z czym wiążą się konkretne obowiązki w zakresie ochrony tych danych.

Art. 221 dodany został do kodeksu pracy na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081). Nowelizacja ta miała na celu dostosowanie przepisów kodeksowych m.in. do wymogów wynikających z art. 51 Konstytucji; chodziło o ustanowienie podstawy żądania przez pracodawcę tylko określonych danych osobowych (zob. druk sejmowy nr 1162/IV kadencja). Miała służyć wzmocnieniu ochrony autonomii informacyjnej pracownika w stosunku do pracodawcy. Nie rozwiązała jednak wszystkich problemów związanych z ochroną danych osobowych dotyczących osób wykonujących pracę. Tymczasem, jak zauważa się w literaturze, „problemy z zachowaniem prawa do prywatności pracownika przebiegają wielotorowo. Nie jest to bowiem jedynie problem zabezpieczenia pracownika przed nadmierną ingerencją pracodawcy w jego sferę prywatną, ale także konieczność zabezpieczenia owej prywatności przed prasą i związkami zawodowymi, które powołują się na własne wolności i prawa do informacji, żądając wiadomości na temat pracowników. Powstaje tu zatem zawsze konflikt dwóch istotnych wolności i praw” [M. Gersdorf, uwagi do art. 221, (w:) M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2014].

Jak dowodzi orzecznictwo sądowe, kwestia udostępniania danych osobowych związkom zawodowym rodzi problemy praktyczne, wynikające z konku-

rencji dwóch wartości konstytucyjnych, jakimi są, z jednej strony, wolność związkowa i wynikające z niej prawo związków zawodowych do informacji oraz, z drugiej strony, prawo pracownika do ochrony jego prywatności. Sąd Najwyższy rozstrzygał kwestię zbiegu tych wartości na tle problemu dopuszczalności udostępnienia związkom zawodowym danych dotyczących ustalania wysokości wynagrodzeń pracowniczych. Zgodnie z art. 28 u.z.z., pracodawca ma obowiązek udzielić związkowi zawodowemu informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji na temat warunków pracy i zasad wynagradzania. W uchwale 7 sędziów z dnia 16 lipca 1993 r. (sygn. I PZP 28/93, Lex nr 3943), Sąd Najwyższy stwierdził, że wynikające z ustawy o związkach zawodowych uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy nie oznacza uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia konkretnego pracownika bez jego zgody. Zdaniem SN, „informacja «o zasadach wynagradzania» z natury rzeczy musi zawierać pewien stopień ogólności, jest więc czymś innym niż informacja o wysokości wynagrodzenia indywidualnego pracownika. (...) Dopóty można mówić o «informacji o zasadach wynagradzania», dopóki nie pozwala ona na indywidualizację informacji, tzn. przypisanie konkretnego wynagrodzenia za pracę poszczególnym, personalnie określonym pracownikom”.

W ocenie Trybunału, pogląd przedstawiony przez Sąd Najwyższy należałoby odnieść odpowiednio także do problemu ochrony autonomii informacyjnej pracownika w kontekście realizacji funkcji kontrolnej przez społecznych inspektorów pracy. Art. 8 ust. 2 u.s.i.p. zobowiązuje pracodawcę i pracowników do udzielenia informacji oraz okazania dokumentów we wszystkich sprawach objętych zakresem działania inspektora. W myśl zaś art. 4 pkt 2 u.s.i.p., społeczny inspektor pracy ma prawo kontrolować przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym w zakresie uprawnień pracowniczych związanych z rodzicielstwem, pracy młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów czy świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Uprawnienie przewidziane w art. 8 ust. 2 u.s.i.p. *prima facie* obejmuje więc także możliwość żądania przez społecznego inspektora pracy w pewnych sytuacjach informacji i dokumentów zawierających dane osobowe pracownika.

Jak już wyjaśniał Trybunał, podstawowym wymogiem składającym się na treść zasady autonomii informacyjnej każdego człowieka jest przesłanka uzyskania zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie dotyczących jej informacji (zob. np. wyrok o sygn. SK 40/01). Przesłanki takiej nie przewiduje art. 8 ust. 2 u.s.i.p.

Dlatego też – zdaniem Trybunału – art. 8 ust. 2 u.s.i.p. w zakresie, w jakim nie uzależnia obowiązku udzielenia społecznemu inspektorowi pracy informacji i okazania mu dokumentów od uzyskania zgody pracownika w wypadkach,

w których realizacja tego obowiązku wiązałaby się z udostępnieniem danych osobowych tego pracownika, jest niezgodny z art. 47 Konstytucji.

5.4.3. Wnioskodawca zakwestionował też uprawnienie zakładowego społecznego inspektora pracy do wydawania wiążących pracodawcę zaleceń. Wskazał m.in., że środek ten prowadzi do podważenia relacji podporządkowania pracownika pracodawcy. Powoduje nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w wolność działalności gospodarczej, zwłaszcza że niewykonanie zalecenia – niezależnie od motywacji kierującej pracodawcą – naraża go na odpowiedzialność wykroczeniową na podstawie art. 22 ust. 2 u.s.i.p.

Instytucję zaleceń społecznego inspektora pracy reguluje art. 11 u.s.i.p. W świetle tego przepisu, na podstawie ustaleń własnych lub oddziałowego (wydziałowego) lub grupowego społecznego inspektora pracy zakładowy inspektor pracy wydaje kierownikowi zakładu – w formie pisemnej – zalecenie usunięcia w określonych terminie stwierdzonego uchybienia normom prawa pracy. W sytuacji stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia mogącego spowodować wypadek przy pracy, zakładowy społeczny inspektor pracy występuje do kierownika zakładu o natychmiastowe usunięcie tego zagrożenia, a w razie niepodjęcia odpowiednich działań wydaje – w formie pisemnej – zalecenie wstrzymania pracy danego urządzenia technicznego lub określonych robót, zawiadamiając o tym równocześnie zakładowe organizacje związkowe. Kierownik zakładu może wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia zalecenia (natomiast w wypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia mogącego spowodować wypadek przy pracy – niezwłocznie) sprzeciw od zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy do właściwego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy. W razie wniesienia sprzeciwu inspektor pracy PIP wydaje decyzję lub podejmuje inne prawem przewidziane środki.

5.4.3.1. Zalecenia wydawane przez zakładowego społecznego inspektora pracy na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. mają w stosunku do pracodawcy charakter wiążący („stanowczy” – T. Wyka, dz. cyt., s. 479). Zgodnie z art. 207 § 2 pkt 7 k.p., pracodawca jest obowiązany zapewnić wykonanie zaleceń społecznego inspektora pracy. Stosownie natomiast do art. 22 ust. 2 u.s.i.p., niewykonanie zaleceń może rodzić odpowiedzialność wykroczeniową pracodawcy.

Pomimo jednak wiążącego charakteru zaleceń, uprawnienie do ich wydawania nie jest – w ocenie Trybunału – nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej pracodawcy, wobec czego nie narusza art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, zakres korzystania z możliwości formułowania wiążących zaleceń ograniczony jest podmiotowo i przedmiotowo. Uprawnienie to przysługuje nie każdemu społecznemu inspektorowi pracy, ale tylko zakładowemu społecznemu inspektorowi pracy. Inspektor zakładowy staje się w ten sposób wyłącznym partnerem pracodawcy w zakresie usuwania uchybień normom prawa pracy wskazanych w zaleceniach. Zalecenia nie mogą ponadto dotyczyć kwe-

stii innych niż usunięcie konkretnych, rzeczywiście stwierdzonych w wyniku kontroli naruszeń przepisów i zasad bhp lub uprawnień pracowniczych. Zakres przedmiotowy zaleceń uzależniony jest od zakresu działania społecznej inspekcji pracy. W sytuacji, kiedy pracownik działający w charakterze zakładowego społecznego inspektora pracy podjąłby próbę nadużycia instrumentu w postaci zalecenia w celach niezwiązanych z realizacją przez niego społecznej kontroli przestrzegania norm prawa pracy, niewykonanie takiego zalecenia nie mogłoby rodzić odpowiedzialności pracodawcy określonej w art. 22 ust. 2 u.s.i.p.

W ocenie Trybunału, nie były więc trafne twierdzenia wnioskodawcy, że ustawa o społecznej inspekcji pracy nie zawiera wytycznych co do zakresu zagadnień, jakich może dotyczyć zalecenie, ani że niewykonanie zaleceń – bez względu na ich przedmiot (tj. nawet jeśli zalecenie dotyczy zagadnień wykraczających poza społeczny nadzór pracy) – stanowi wykroczenie w rozumieniu art. 22 ust. 2 u.s.i.p. (zob. uzasadnienie wniosku, s. 19).

Po drugie, z punktu widzenia realizacji celów utworzenia społecznej inspekcji pracy uprawnienie do wydawania zaleceń – jako najdalej idące spośród uprawnień przysługujących inspektorowi zakładowemu – jest instrumentem nie tylko przydatnym, ale także niezbędnym. Jako jedyny umożliwia bowiem oddziaływanie w sposób wiążący na działania pracodawcy. Ranga dóbr podlegających ochronie w razie stwierdzenia naruszenia norm prawa pracy, takich jak życie, zdrowie i ogólny dobrostan pracowników, przeważa nad dobrem, jakim jest swoboda działania podmiotu realizującego wolność działalności gospodarczej.

Po trzecie, pracodawca korzysta z prawa sprzeciwu wobec zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy, co *expressis verbis* wynika z art. 11 ust. 3 u.s.i.p. Wówczas – stosownie do art. 11 ust. 4 u.s.i.p. – inspektor pracy Państwowej Inspekcji Pracy wydaje decyzję lub podejmuje inne prawem przewidziane środki. Sprzeciw inicjuje zatem kontrolę sprawowaną przez wyspecjalizowaną do tego służbę państwową. W toku postępowania kontrolnego Państwowa Inspekcja Pracy *implicite* rozstrzyga ewentualny spór między pracodawcą i zakładowym społecznym inspektorem pracy co do istnienia uchybienia normom prawa pracy, zasadności wydania zalecenia, a także jego treści. Prawo sprzeciwu chroni więc pracodawcę przed nadużywaniem uprawnień zakładowego inspektora pracy przewidzianych w art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p.

5.4.3.2. Z treści wniosku wynika, że wnioskodawca nie traktuje prawa sprzeciwu od zalecenia zakładowego społecznego inspektora pracy jako efektywnego środka ochrony pracodawcy przed nadużywaniem uprawnienia do wydawania zaleceń oraz ryzykiem poniesienia odpowiedzialności przewidzianej w art. 22 ust. 2 u.s.i.p. w razie niewykonania takich zaleceń (tj. nawet jeśli zalecenie skierowane było bezpodstawnie albo dotyczyło spraw niezwiązanych z realizacją zadań kontrolnych).

Zdaniem Trybunału, art. 11 ust. 3 u.s.i.p. zapewnia jednak dostateczną ochronę interesów pracodawców przed nadużyciem przez przedstawiciela pracowników prawa kierowania zaleceń, o ile rozumiany jest w ten sposób, że wniesienie sprzeciwu zawieszka obowiązek wykonania zalecenia. Po wniesieniu sprzeciwu czynności kontrolne podejmuje inspektor pracy Państwowej Inspekcji Pracy, który – jeśli stwierdzi naruszenie norm prawa pracy – wydaje decyzje i polecenia, kieruje wystąpienia, a także podejmuje inne środki prawne na zasadach określonych w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy (zob. przede wszystkim art. 11 w związku z art. 33 u.p.i.p.). Odmienne rozumienie art. 11 ust. 3 u.s.i.p. podważałoby sens instytucji sprzeciwu, a także skutkowałoby nadmiernym osłabieniem ochrony interesów pracodawcy przed nieuzasadnioną ingerencją przedstawiciela pracowników w wolność działalności gospodarczej.

6. Uwagi końcowe

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca kilkakrotnie podkreślił, że utworzone już społeczne inspekcje pracy w praktyce nie wykonują zadań powierzonych im przez ustawę albo realizują je w stopniu minimalnym. Podniósł też, że wybór inspektorów – nierzadko w liczbie stanowiącej istotną część ogólnej liczby pracowników – nie przekłada się na poprawę warunków pracy z uwagi na bierność inspektorów, jeśli chodzi o podejmowanie interwencji. Jego zdaniem, kontrola sprawowana przez społeczne inspekcje pracy jest nie tylko nieefektywna, ale także zbędna wobec istnienia innych ustawowych mechanizmów kontroli przestrzegania prawa pracy (np. Państwowej Inspekcji Pracy). Nieefektywność i zbędność społecznej inspekcji pracy powodują, że ciężary, jakie ponoszą pracodawcy w związku z wykonywaniem społecznej kontroli przestrzegania prawa pracy, prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej.

W niniejszej sprawie Trybunał nie oceniał trafności twierdzeń wnioskodawcy o nieefektywności instytucji społecznej inspekcji pracy. Nie było to jego zadaniem. Trybunał jest bowiem nie sądem faktów, ale sądem prawa, czyli przepisów i wynikających z nich norm. Oceniał wyłącznie to, czy zakwestionowane przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy są poprawne z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji w tym sensie, że dają możliwość realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę i nie rodzą nadmiernych negatywnych skutków, nieprzewidzianych na etapie tworzenia prawa, a także czy przepisy te nie prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej pracodawców.

Ocena tego, czy w praktyce społeczna inspekcja pracy w sposób efektywny realizuje, czy też nie, funkcje, jakie są jej przypisane, należy zasadniczo do ustawodawcy. W przypadku, gdyby ustawodawca podzielił konstatację wnioskodawcy o powszechnym braku aktywności społecznych inspektorów pracy

oraz o nadużywaniu przez zakładowe organizacje związkowe ustawy o społecznej inspekcji pracy wyłącznie w celu objęcia jak największej liczby etatów pracowniczych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia, może podjąć w tym zakresie stosowną interwencją prawodawczą.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. K 6/15.