

Warszawa, dnia 5 marca 2019 r.

BAS-WAP-320/19

Pani Poseł  
Izabela Katarzyna Mrzygłocka  
Klub Parlamentarny  
Platforma Obywatelska  
– Koalicja Obywatelska

**Opinia prawna**  
**na temat sposobu wykonania delegacji zawartej w art. 44a ust. 5 ustawy**  
**o Państwowej Inspekcji Pracy**

**I. Teza opinii**

Ze względu na treść zawartą w § 1 ust. (pkt) 5 zarządzenia nr 88/18 Głównego Inspektora Pracy z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o wykonywaniu przez osobę najbliższą działalności gospodarczej lub czynności na podstawie stosunku pracy lub innej podstawie prawnej – które mogą być przedmiotem kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy, akt ten może być oceniony jako wydany z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia, jakie wynika z art. 44a ust. 5 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

**II. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) *Czy treść zarządzenia nr 88/18 Głównego Inspektora Pracy nie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego?*
- 2) *Czy informacje wymagane zgodnie z załącznikiem do ww. zarządzenia nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 44a ust. 5 w związku z art. 44a ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy?*

Opinia została przygotowana na zlecenie Pani Poseł Izabeli Katarzyny Mrzygłockiej, przyjęte do realizacji w dniu 14 lutego 2019 r. z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.),
- 2) ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 623 ze zm.),
- 3) zarządzenie nr 88/18 Głównego Inspektora Pracy z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o wykonywaniu przez osobę najbliższą działalności gospodarczej lub czynności na podstawie stosunku pracy lub innej podstawie prawnej – które mogą być przedmiotem kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

### **III. Interpretacja art. 44a ust. 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy w kontekście sposobu wykonania zawartej w tym przepisie delegacji do wydania zarządzenia przez Głównego Inspektora Pracy**

#### **Ad pytania 1)**

1. Art. 44a został dodany ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 2282), zwanej dalej „ustawą zmieniającą” i obowiązuje od dnia 22 grudnia 2018 r. Tej jednostce redakcyjnej nadano brzmienie następujące: *Art. 44a. 1. Pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne składa pisemne oświadczenie o wykonywaniu przez osobę najbliższą:*

- 1) *działalności gospodarczej lub*
- 2) *czynności na podstawie stosunku pracy lub innej podstawie prawnej*  
– *które mogą być przedmiotem kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.*

2. *Przez osobę najbliższą, o której mowa w ust. 1, rozumie się osoby wymienione w art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 i 2077).*

3. *Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia pracownika na stanowisku, o którym mowa w art. 38 ust. 2 lub 3.*

4. Pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne dokonuje aktualizacji oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, w terminie 30 dni od dnia zaistnienia przyczyny zaktualizowania oświadczenia.

5. Główny Inspektor Pracy określi, w drodze zarządzenia, wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 1.

Wykonując delegację zawartą w art. 44a ust. 5 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (zwanej dalej „ustawą o PIP”) Główny Inspektor Pracy wydał w dniu 21 grudnia 2018 r. zarządzenie nr 88/18 w sprawie określenia wzoru oświadczenia o wykonywaniu przez osobę najbliższą działalności gospodarczej lub czynności na podstawie stosunku pracy lub innej podstawie prawnej – które mogą być przedmiotem kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy (zwane dalej: „zarządzeniem nr 88/18). Zgodnie z § 4 akt ten obowiązuje od 22 grudnia 2018 r.

§ 1 ust./pkt 1 zarządzenia (ustępy w zarządzeniu określane są „zamiennie” również jako „punkt”) jest odpowiednikiem art. 2 ustawy zmieniającej, przy czym określono w nim kalendarzowy termin, w jakim pracownicy PIP składają oświadczenia oraz podmioty, którym składa się te oświadczenia. § 1 ust./pkt 2 zarządzenia jest odpowiednikiem art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej, zaś § 1 ust./pkt 3 zarządzenia – art. 1 pkt 4 tej ustawy. W związku z tym §1 ust./pkt 1-3 nie budzą zastrzeżeń.

§ 1 ust./pkt 4, ust./pkt 5 oraz § 2 zarządzenia nie mają swojego odpowiednika ani w ustawie o PIP, ani w ustawie zmieniającej. Analiza treści tych postanowień zostanie dokonana w dalszej części niniejszej opinii.

2. Na wstępie, należy podkreślić, że delegacja zawarta w art. 44a ust. 5 ustawy o PIP w brzmieniu „Główny Inspektor Pracy określi, w drodze zarządzenia, wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 1” nie zawiera tzw. wytycznych, które są zamieszczane w delegacjach ustawowych upoważniających do wydania rozporządzeń<sup>1</sup>. Konstytucyjną podstawę do wydania zarządzenia jest w tym wypadku art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi: *Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.* Brak takich wytycznych nie oznacza, że organ, który wydaje zarządzenie ma pełną swobodę w zakresie kształtowania treści tego aktu.

---

<sup>1</sup> Obowiązek formułowania takich wytycznych wynika z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w brzmieniu: *Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

Zarządzenie nr 88/18 jest aktem prawa wewnętrznego. System źródeł prawa wewnętrznego jest systemem otwartym, a jego podstawę tworzą formy prawne określone w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP (czyli: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów<sup>2</sup>), a jednocześnie nie ma konstytucyjnego zakazu, aby przepisy ustawowe upoważniały również inne podmioty do stanowienia zarządzeń (tak, jak ma to miejsce w przypadku art. 44a ust. 5 ustawy o PIP), uchwał lub aktów nazwanych inaczej, ale odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego ustalonej w art. 93 ust. 2 Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1998 r., K 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96). Każdy akt prawa wewnętrznego nie może być sprzeczny z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a każdy organ państwowy tworzy je pod warunkiem, że działanie tych aktów nie wykracza poza sferę kompetencji organu, który je ustanowił<sup>3</sup>. Z tego względu np. treść aktów kierownictwa wewnętrznego (typu akty regulaminowe lub instrukcyjne) powinna pozostawać w pełnej zgodzie z normami ustawowymi wyznaczającymi sytuację prawną jednostki<sup>4</sup>, w tym np. pracownika.

3. Z uwagi na powyższe, zasadnicze zastrzeżenia budzi postanowienie zawarte w § 1 ust./pkt 5 zarządzenia nr 88/18 w brzmieniu: *Nieżłożenie oświadczenia w terminie lub nieuzupełnienie jego braków pomimo wystosowanego wezwania skutkuje rozwiązaniem stosunku pracy*. Treść tego postanowienia wykracza nie tylko poza ramy wewnętrznego kierownictwa, jakie można przypisywać Głównemu Inspektorowi Pracy, ale przede wszystkim poza ramy delegacji ustawowej, jaka została sformułowana w art. 44a ust. 5 ustawy o PIP. W literaturze podkreśla się, że zakres regulacji, która może być wprowadzona danym aktem wewnętrznym obowiązującym, jest wyznaczany przez przepis upoważniający, a zatem należy przyjmować, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczej<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 93 ust. 1 Konstytucji stanowi: *Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty*.

<sup>3</sup> Tak: A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, w rozdz. 2.4. *Oddziaływanie aktów wewnętrznych na prawnie chronioną sytuację jednostki w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, LEX 2014.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> A. Krzywoń, *Podstawa prawna do wydania aktu prawa wewnętrznego (na tle art. 93 ust. 2 Konstytucji)*, Przegląd Sejmowy 2(127)/2015. Zob. również orzeczenie TK z 28 maja 1986 r. U 1/86.

Art. 44a ust. 5 nie udziela Głównemu Inspektorowi Pracy upoważnienia do określania konsekwencji niezłożenia oświadczenia w terminie, a tym bardziej do ustalania takich konsekwencji w przypadku wadliwego sporządzenia oświadczenia i nieuzupełnienia jego braków, pomimo wezwania wystosowanego przez kierownika jednostki, któremu oświadczenie zostało złożone. O ile, w przypadku treści § 1 ust./pkt 4 zarządzenia nr 88/18 [w brzmieniu: „W przypadku wadliwego sporządzenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 kierownik jednostki organizacyjnej zwraca je składającemu do uzupełnienia w terminie 7 dni”], można doszukiwać się instrukcyjnej roli i pomocniczego charakteru w zakresie realizacji celu, jaki przyświecał uchwaleniu art. 44a ustawy o PIP, to postanowienie zawarte w § 1 ust./pkt 5 w sposób ewidentny wykracza poza tę rolę.

Postanowienie to nie ma odpowiednika ani w ustawie o PIP, ani w ustawie zmieniającej. Ustalenie w akcie wewnętrznym okoliczności dodatkowych, które uprawniają pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy – innych niż te, które wynikają z aktu rangi ustawowej, jaką jest ustawa o PIP, można ocenić jako sprzeczne zarówno z omawianą delegacją ustawową, jak i ogólną podstawą prawną do wydawania zarządzeń (aktów wewnętrznych), jak wynika z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP.

Podstawą prawną do wydania aktu wewnętrznie obowiązującego powinien być przepis prawny pozwalający organowi na regulowanie danej materii (w omawianym stanie faktycznym - takiej, która wiąże się z określaniem przesłanek mogących stanowić przyczynę rozwiązania stosunku pracy), a nie ogólny przepis o zakresie zadań danego organu<sup>6</sup>. Dodatkowo wskazuje się, że zakres upoważnienia do wydania aktu wewnętrznego jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej<sup>7</sup>.

Art. 44 a ust. 1 mówi o „określaniu wzoru oświadczenia”, nie zaś o określaniu skutków niezłożenia tego oświadczenia. Przypomnijmy, że np. w art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.) na drodze ustawowej ustalono konsekwencje niezłożenia przez pracownika w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>8</sup>. Ustalanie takich

---

<sup>6</sup> W ten sposób G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 697 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>7</sup> Tamże, s. 700.

<sup>8</sup> Art. 31. 1. *Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej. 2. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik jest obowiązany określić jej charakter. Pracownik ten jest również obowiązany składać odrębne oświadczenia w przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej.*

konsekwencji w przepisach wewnętrznych jest niedopuszczalne z uwagi na specyfikę pracy i i ochronę<sup>9</sup> osób zatrudnionych na stanowiskach kontrolnych w Państwowej Inspekcji Pracy. Stosunek pracy z pracownikiem wykonującym w PIP czynności kontrolne nawiązuje się na podstawie mianowania (art. 41 ust. 1 ustawy o PIP).

W ramach podsumowania tej części opinii, można przywołać następujące stanowisko Trybunału Konstytucyjnego: *Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r. P 4/00).*

4. Postanowienia zawarte w § 2 zarządzenia nr 88/18 nie budzą zastrzeżeń. § 2 stanowi zobowiązanie do podjęcia przez kierownictwo PIP działań w razie powzięcia informacji (w oparciu o złożone oświadczenia) na temat istniejących „powiązań” między działalnością prowadzoną przez osoby najbliższe pracownikowi PIP nadzorującemu lub wykonującemu czynności kontrolne „a przedmiotem kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy”. Działania te umożliwią właściwą organizację pracy PIP z punktu widzenia transparentności działań

---

3. Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany złożyć kierownikowi jednostki, w której jest zatrudniony, oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru.

4. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego, o którym mowa w ust. 1, jest nakładana kara upomnienia albo nagany. Przepisy art. 109 § 2 i art. 110-113 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

5. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

<sup>9</sup> Art. 62. 1. Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym wykonującym czynności kontrolne może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie:

- 1) otrzymania ujemnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej ponowną ujemną oceną, która nie może być dokonana wcześniej niż po upływie trzech miesięcy;
- 2) likwidacji jednostki organizacyjnej Państwowej Inspekcji Pracy lub jej reorganizacji, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie pracownika na inne stanowisko w tej samej jednostce;
- 3) niezawinionej utraty uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jeżeli nie ma możliwości zaproponowania pracownikowi podjęcia pracy na innym stanowisku odpowiadającym posiadanym kwalifikacjom;
- 4) niedawania rękopmi należytego wywiązywania się z obowiązków służbowych;
- 5) postępowania karnego toczącego się przeciwko pracownikowi przez okres dłuższy niż trzy miesiące;
- 6) utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia pracownika na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy pracownik odmawia przejścia do takiej pracy.

podejmowanych przez tę Inspekcję. Jednocześnie zostanie wypełnione *ratio legis* omawianego art. 44a ustawy o PIP, jakim było zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (druk sejmowy nr 2351) stworzenie mechanizmu informacyjnego, dzięki któremu „przełożeni pracownika będą dysponowali wiedzą, która pozwoli im na odpowiednie kształtowanie zadań takiego pracownika”.

## **Ad pytania 2)**

Wzór oświadczenia (będący załącznikiem do zarządzenia nr 88/18) wydaje się spełniać warunki upoważnienia zawartego w art. 44a ust. 1 w związku z art. 44a ust. 5 ustawy o PIP. Informacje wymagane do podania w oświadczeniu (takie jak: „określenie osoby najbliższej”<sup>10</sup>, jak również wskazanie nazwy, adresu podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą oraz podmiotu zatrudniającego osobę najbliższą) wpisują się w *ratio legis* omawianego art. 44a ustawy o PIP i nie przekraczają zakresu ustalonego w tym przepisie upoważnienia ustawowego.

## **V. Podsumowanie**

Podsumowanie w formie tezy zostało przedstawione na wstępie opinii.

Autor:  
Irena Galińska-Rączy  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

*Deskryptory bazy REX: Państwowa Inspekcja Pracy, działalność gospodarcza, kontrola.*

---

<sup>10</sup> Co prawda, można mieć wątpliwości, czy chodzi o wskazanie stopnia pokrewieństwa, czy podanie danych osobowych, takich jak imię i nazwisko.