

Dr Barbara Godlewska-Bujok

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-1167-0515
e-mail: bgodlewska@wz.uw.edu.p

Dr Marta Zbucka-Gargas

Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0003-4013-0531
e-mail: marta.zbucka@ug.edu.p

Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP – geneza i znaczenie ustrojowe

The Labour Protection Council – history and state system position

Streszczenie

Celem publikacji jest zaprezentowanie instytucji Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP. Rada, choć funkcjonuje od wielu lat i jest jednym z organów nadzoru nad warunkami pracy, nie doczekała się szerszego omówienia w doktrynie. Ideą Autorów jest przybliżenie jej pozycji ustrojowej oraz ewolucja historyczna jej uprawnień, pozycji ustrojowej i składu, jak również przedstawienie jej obecnej roli.

Słowa kluczowe

Rada Ochrony Pracy; ochrona pracy; zasada konstytucyjna; władztwo publiczne

JEL: K31

Abstract

The purpose of the publication is to introduce the institution of the Labour Protection Council. The Council, although it has been functioning for many years and is one of the supervisory bodies for working conditions, has not lived to see a wider discussion in the doctrine. The idea of the Authors is to discuss its constitutional position and the historical evolution of its powers, subordination and composition, as well as presentation its contemporary role.

Keywords

Labor Protection Council; labor protection; constitutional principle; public authority

Zagadnienia wstępne

Od 27 marca 2024 r. nową – już dwunastą – czteroletnią kadencję rozpoczęła Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP (dalej jako „Rada”). Członkowie i członkinie Rady, łącznie 30 osób, zostali powołani przez Marszałka Sejmu spośród parlamentarzystów i organizacji reprezentatywnych w znaczeniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego (ustawa z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.), przedstawicielkę Prezesa Rady Ministrów oraz osób ze środowiska naukowego i organizacji pozarządowych. Nowością było zmodyfikowanie – z inicjatywy Marszałka Sejmu – sposobu wyłaniania części składu Rady, który miał na celu większe otwarcie Sejmu i podległych mu instytucji na przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie transparentności działań podejmowanych

przez instytucje państwowe, co należy uznać za postępowanie właściwe, szczególnie w związku ze zgłaszanymi wcześniej postulatami dotyczącymi składu ciał doradczych w sferze publicznej (Por. np. Godlewska-Bujok, 2006, Godlewska-Bujok, 2015, Polakowski & Szelewa, 2017, Kubisa & Flaszyńska, 2024 i in.). W związku z tym, co jest sporą nowością, pięcioro członków Rady XII kadencji po raz pierwszy zostało wyłonionych w otwartym naborze i przy udziale przedstawiciela Marszałka Sejmu, Ministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Otwarcie naboru do składu Rady spowodowało większe zainteresowanie jej działalnością, a prezentowany tekst ma na celu próbę systematyzacji jej pozycji ustrojowej, przedstawienie jej działalności w perspektywie nauki prawa pracy, bo do takiego zakresu – zgodnie z klasyfikacją Zielińskiego – należałoby ją przypisać (Zieliński, 1986, s. 142).

Rada Ochrony Pracy przed II wojną światową

Po raz pierwszy w polskim systemie prawnym Rada Ochrony Pracy została powołana na podstawie rozporządzenia Prezydenta (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 września 1927 r. o Radzie Ochrony Pracy, Dz.U. RP z 1927 r. Nr 83, poz. 740; dalej jako „Rozporządzenie”). Już sam rodzaj aktu prawnego, który posłużył do określenia przepisów dotyczących powołania Rady Ochrony Pracy, może wzbudzać zainteresowanie¹, choć jeżeli spojrzeć się na historię ustawodawczą to rozporządzenia z mocą ustawy wówczas dominowały w działalności prawotwórczej (rządu pomajowe). Akt wydano na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji i ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. z 1926 r., Nr 78, poz. 443), które stały się ważną podstawą wydawania aktów prawnych po przewrocie majowym.

W ówczesnym czasie Rada Ochrony Pracy została powołana jako organ doradczy i opiniodawczy Ministra Pracy i Opieki Społecznej we wszystkich sprawach z zakresu ochrony pracy, a w szczególności w kwestiach dotyczących „najmu pracy, czasu pracy, urlopów pracowniczych, pracy młodocianych, pracy kobiet, bezpieczeństwa i higieny pracy, pracowniczego ruchu zawodowego, przedstawicielstwa pracowniczego, instytucji pojednawczo-rozjemczych i sądów pracy, inspekcji pracy” (art. 1 Rozporządzenia). To umiejscowienie w systemie politycznym II Rzeczypospolitej jest odmienne od współczesnego, co wiąże się również z kompetencjami Rady, szczególnie w zakresie nadzoru nad Państwową Inspekcją Pracy (dalej jako „PIP”). Do kompetencji Rady należało rozpatrywanie przekazanych jej przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej projektów ustaw i rozporządzeń i wydawanie opinii o tych projektach, wnioskowanie o potrzebie nowych ustaw i rozporządzeń, opiniowanie o przekazanych jej do rozpatrzenia przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej projektach jego zarządzeń administracyjnych, posiadających charakter ogólny i dotyczących całego Państwa lub znacznej jego części, oraz wnioskowanie o potrzebie wydania takich zarządzeń oraz rozpatrywanie i opiniowanie wszelkich innych spraw, powierzonych Radzie Ochrony Pracy w drodze ustawy lub rozporządzenia (art. 2 Rozporządzenia). Można zatem stwierdzić, że Rada w okresie międzywojennym miała bardziej *explicite* wyrażone kompetencje opiniodawcze czy projektodawcze niż Rada współczesna i bardzo duże możliwości wpływania na kształt ustroju pracy w przedwojennej Polsce.

Przedwojenna Rada Ochrony Pracy składała się z 45 członków powoływanych przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej, w tym 15 przedstawicieli pracowników, 15 przedstawicieli pracodawców i 15 osób posiadających rozległą wiedzę z zakresu życia gospodarczego i ochrony pracy. Taki skład Rady Ochrony Pracy mógł dawać rękojmię zrównoważenia interesów różnych interesariuszy rynku pracy w tworzonego ustawodawstwie

pracy; to też możliwość, aby różni interesariusze usiedli razem do rozmowy o oczekiwanym kształcie ustawodawstwa pracy i na ten aspekt zwraca uwagę pisząc o projekcie przedmiotowego rozporządzenia Bornstein-Łychowska (Por. Bornstein-Łychowska 1927, s. 14 i n.).

Działalność przedwojennej Rady Ochrony Pracy spotykała się z różnymi ocenami. Krahelska w 1928 r. stwierdziła, że Rada Ochrony Pracy jest istotnym organem w procesie legislacyjnym (Krahelska, 1928, s. 34). Raczyński również doceniał działalność Rady Ochrony Pracy (Raczyński, 1930, s. 12, 423). Z kolei Wóycicki w 1937 r. pisał, że „[p]owinno się teraz (...), zwłaszcza zaś wprowadzić przedstawicielstwo pracy do współdziałania z instytucjami publicznymi. Polska posiada już przedstawicielstwo pracownicze w zakładach pracy, które częściowo opiera się na przepisach ustawowych, częściowo na istniejących zwyczajach, częściowo zaś jest usankcjonowana w umowach zbiorowych. Wymaga to uregulowania ustawowego. Inne zaś instytucje tej natury powstały, ale nie są wprowadzone w życie. Tak więc istnieje u nas prawnie Rada Ochrony Pracy jako naczelny organ opiniodawczy przy ministrze opieki społecznej. Ale Rada ta, zebrawszy się raz i drugi, od lat kilku nie zbiera się wcale” (Wóycicki, 1937, s. 322–323). Być może ta obserwacja była trafiona, być może dynamika pracy Rady Ochrony Pracy przyczyniła się do tego, że mimo wojny, mimo zmiany ustroju, przepisy o Radzie Ochrony Pracy właściwie nigdy nie zostały prawidłowo uchylone (Inaczej generalnie Litwin, 1957, por. też. Stawarska-Rippel, 2004, s. 285 i n.) i teoretycznie nadal obowiązują, choć wykorzystujemy przepisy dotyczące działalności Rady z ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1712 (dalej ustawa o PIP).

Po II wojnie światowej Rada Ochrony Pracy, na skutek zmian doktryny polityczno-ekonomicznej, nie działała już w formie ustanowionej w 1927 r. Na nowo podjęła działalność dopiero od 1981 r., na podstawie nowych przepisów, z nieco zmienionymi kompetencjami i w innej formie organizacyjnej, wraz ze zmianą przepisów o związkach zawodowych i podejmowanymi próbami udemokratycznienia nadzoru nad Państwową Inspekcją Pracy jako instytucji nadzoru nad warunkami pracy w Polsce.

Podsumowując, historycznie doceniano potencjalną rolę Rady Ochrony Pracy jako forum dialogu i współpracy między pracodawcami i pracownikami a władzą publiczną, który to model dzisiaj zdaje się funkcjonować głównie w odniesieniu do działalności Rady Dialogu Społecznego.

Rada Ochrony Pracy po II wojnie światowej

Rada Ochrony Pracy czy w formie przedwojennej czy już powojennej nieodmiennie związana jest z działalnością inspekcji pracy. I tak bezpośrednio po II wojnie inspekcja pracy działała nadal na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 roku (rozporządzenie Prezy-

denta Rzeczypospolitej z 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy, Dz.U. z 1927 r., nr 67, poz. 560), i kierował nią Główny Inspektor Pracy (dalej jako „GIP”). Te przepisy zostały uchylone w 1954 r. (art. 17 dekretu z 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy, Dz.U. Nr 52, poz. 260).

Tymczasem od początku lat 50-tych realizowano zmiany w strukturze PIP. Dokonano przeniesienia inspektorów w struktury lokalne, przekształcając obwody inspekcji pracy w 152 inspekcji ochrony i higieny pracy w wydziałach pracy i pomocy społecznej prezydentów powiatowych i miejskich rad narodowych. To oraz współzawodnictwo pracy wynikające z różnych przyczyn – potrzeby awansu społecznego, konieczności pracy w nadgodzinach, wojennych strat osobowych (Ślabeł, 1985, s. 153 i n.) doprowadziło do znacznego wzrostu liczby wypadków przy pracy. Na wniosek związków zawodowych przekazano im uprawnienia w zakresie ochrony pracy i przekształcono inspekcję w branżową i techniczną inspekcję pracy (dekret z 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1968 r., Nr 8, poz. 47 ze zm.), co ze współczesnej perspektywy wydaje się dość zaskakujące w kontekście założenia profesjonalizmu działalności Inspekcji.

Do instytucji Rady Ochrony Pracy w okresie międzywojennym ustawodawca nawiązał powołując nową Radę w 1981 r. (Dz.U. z 1981 r., nr 6, poz. 23). W stosunku do poprzedniego stanu prawnego zmieniono jej umocowanie ustawowe i niektóre kompetencje. Przede wszystkim od lat osiemdziesiątych XX wieku inspekcja pracy podlegała Radzie Państwa, a nadzór nad PIP sprawowała Najwyższa Izba Kontroli. W konsekwencji Rada podlegała Prezesowi Rady Ministrów i działała przy GIP, a dopiero po zmianie ustrojowej, od 1991 r. podlega Sejmowi RP.

W wyniku nowelizacji ustawy o PIP w 1989 r. PIP stała się organem bezpośrednio podległym Sejmowi, a nadzór nad Inspekcją przejęła Rada. Zmieniono również sposób powoływania jej członków, co jest wynikiem uwzględnienia warunków gospodarki rynkowej. Takie umiejscowienie instytucji w strukturze organów administracji państwowej spowodowało, iż zmienił się zakres przedmiotowy sprawowanego, za pośrednictwem Rady, nadzoru ze strony Sejmu (Kozłowski, 2019, s. 198). Kozłowski ocenia też, że mechanizmy wypracowane w dwudziestolecie międzywojennym okazały się na tyle trafne i skuteczne, że do koncepcji Rady powrócono w końcu lat osiemdziesiątych XX wieku, choć ze zmienioną koncepcją pozycji w strukturze organów. Zauważa, że Rada pozostaje organem, który wspierał i nadzorował najpierw Ministra Pracy i Opieki Społecznej, a obecnie Głównego Inspektora Pracy w wypełnianiu jego ustawowych obowiązków jako szefa inspekcji pracy (Kozłowski, 2019, s. 199–200).

Ciekawe są poglądy doktryny, choć bardzo fragmentaryczne, na temat działalności Rady. Zieliński stwier-

dza, że to organ „programowania i kontroli” PIP (Zieliński, 1986, s. 107). Sanetra stwierdza, że do pewnego stopnia stworzenie Rady Ochrony Pracy łączy się z ideą powiązania inspekcji pracy ze związkami zawodowymi i poddania jej szczególnemu nadzorowi ze strony tych związków (Sanetra, 1994, s. 281). Rada nie reprezentuje jako całość związków zawodowych, a jej charakter prawny nie jest jednoznaczny, gdyż ma ona cechy organu publicznego i jednocześnie organu społecznego (Por. Jończyk, 1986, s. 143). Za najistotniejsze uprawnienie należy uznać jej kompetencje do wypowiedzania się w sprawach programów działania i zadań Państwowej Inspekcji Pracy oraz aktualnych problemów ochrony pracy o zasięgu ogólnokrajowym w związku z działalnością Państwowej Inspekcji Pracy (art. 7 ust. 2 ustawy o PIP).

Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP – współcześnie

Obecnie obowiązująca ustawa o PIP z 2007 r. przejęła to rozwiązanie organizacyjne i rozszerzyła zakres kompetencji Rady w zakresie nadzoru w sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, a także legalności zatrudnienia oraz działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Historycznie jest to najszerszy zakres kompetencji Rady, choć nie jest w doktrynie on uznany za realny nadzór nad działaniami PIP, o czym dalej.

W skład Rady wchodzi 30 członków (w tym przewodniczący, zastępcy przewodniczącego, sekretarz), których powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, zaś kadencja Rady trwa cztery lata (art. 7 ust. 2 ustawy o PIP). Członkowie Rady pełnią obowiązki do dnia powołania nowych członków (art. 7 ust. 3 ustawy o PIP). Marszałek Sejmu powołuje również przewodniczącego Rady i zastępców. Marszałek Sejmu powołuje członków ROP spośród posłów, senatorów i osób zgłoszonych przez Prezesa RM oraz zgłaszanych przez organizacje związkowe i organizacje pracodawców (te dwie ostatnie kategorie obejmują tylko tzw. reprezentatywne organizacje), a także przez inne organizacje społeczne zajmujące się ochroną pracy. Do Rady powołuje się także ekspertów i przedstawicieli nauki. Przepisy ustawowe nie są całkowicie jednoznaczne w zakresie składu Rady, ale w ustawie zawarto delegację dla Marszałka Sejmu w sprawie wydania zarządzenia ustalającego zasady reprezentacji w Rady wskazanych grup (Sarnecki, 2015, s. 16–17). Obecnie została również zachowana równowaga pomiędzy przedstawicielami związków zawodowych i przedstawicielami organizacji pracodawców, których jest po 6 członków. Zostało to określone Zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu w sprawie określenia zasad reprezentacji w Radzie Ochrony Pracy XII kadencji i ma celu odzwierciedlenie składu uczestników rynku. Co istotne są w niej przedstawiciele organizacji pracodawców, w tym rzemiosła. Ważną kompetencją marszałka Sejmu jest również odwoływanie członków Rady (art. 7 ust. 2 ustawy). Przebiega ono jako *actus contrarius* powoływania (Sarnecki, 2015, s. 17).

Marszałek Sejmu zatwierdza również regulamin Rady (art. 7 ust. 9 ustawy). Z kolei obsługę Rady zapewnia Kancelaria Sejmu. Treść art. 7 ust. 6 ustawy o PIP upoważnia Marszałka Sejmu do wydania zarządzenia w sprawie wysokości diet, przysługujących członkom za udział w posiedzeniach Rady, zwrotu kosztów podróży i innych kosztów, związanych z członkostwem w Radzie.

Umocowanie konstytucyjne działania Rady Ochrony Pracy

Jedną z najważniejszych zasad ustrojowych jest zasada wyrażona w art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowiąca, że „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Ta zasada określa nie tylko cele polityki państwa, ale także obowiązki adresowane do organów władzy publicznej, a szczególnie ustawodawcy (por. Tuleja, 2023, s. 101). Rozwinięciem tej zasady jest określenie obowiązku państwa w zakresie sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy, które obejmują nie tylko bezpieczne i higieniczne warunki pracy osób wykonujących pracę, ale również prawa i obowiązki, czas pracy, odpowiedzialność, urlopy, ochronę rodzicielstwa czy zatrudnianie młodocianych. Przy czym Trybunał Konstytucyjny interpretując pojęcie „wykonywania pracy” nie nadaje mu wąskiego znaczenia; nie odnosi pojęcia „pracy” wyłącznie do działalności podejmowanej w ramach stosunku pracy, a więc nie ogranicza się do pojęcia pracy w rozumieniu Kodeksu pracy (np. TK, K 6/12, I PK 48/17). W celu realizacji zadania publicznego w zakresie nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy powołana została Państwowa Inspekcja Pracy. Analogicznie powołanie i działalność Rady stanowią realizację obowiązku wyrażonego w art. 24 zdanie drugie Konstytucji RP, która ma stanowić organ wspierający realizację przestrzegania prawa pracy w Polsce.

Pozycja ustrojowa Rady Ochrony Pracy

Istnieje wiele rozbieżnych poglądów na temat charakteru i zakresu nadzoru Rady nad Państwową Inspekcją Pracy. Zgodnie z art. 2 ustawy o PIP nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy w zakresie określonym w ustawie o PIP sprawuje Rada Ochrony Pracy. Ta kompetencja Rady znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 7 ust. 1 ustawy o PIP, który stanowi, że Rada jest organem nadzoru w sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, a także legalności zatrudnienia oraz działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Rada jest organem państwowym, który zaliczyć można do grupy pozakonstytucyjnych organów kontroli i ochrony prawa (Czarny, 2016, s. 200). Dalej według Czarnego kompetencje Rady są bardzo ograniczone i mają właściwie charakter opiniotwórczy, stąd określenie jej jako organ nadzoru budzi pewne zastrzeżenia (Czarny, 2016, s. 200).

Drabek wyraża przekonanie, że skuteczność działania Rady jest osłabiona z uwagi na brak możliwości podejmowania władczych działań wobec PIP, a także brak określenia jej pozycji wobec Sejmu (nie jest bowiem komisją sejmową). Działalność Rady Ochrony Pracy ogranicza się bowiem do wyrażania stanowiska w sprawach z zakresu działania PIP, których przykładowy katalog został umieszczony w ustawie (Drabek, 2012, s. 266).

Natomiast Liwo zauważa, że mimo traktowania Rady Ochrony Pracy przez ustawodawcę jako organu nie spełnia ona funkcjonujących w nauce prawa administracyjnego uwarunkowań do takiego określenia (Liwo, 2012, s. 72).

Sarnecki stwierdza, że PIP to pozarządowy organ administracji publicznej (Sarnecki, 2015, s. 17; podobnie Frieske, Zakrzewska, 2020, s. 8). Kozłowski uważa, że należy przyjąć, że w aktualnym stanie prawnym PIP jest instytucją podległą Sejmowi, a nadzór nad nią sprawuje niezależny od administracji państwowej organ – Rada Ochrony Pracy (Kozłowski, 2019, s. 9). W literaturze przedmiotu Rada określana jest jako organ państwa (Odrowąż-Sypniewski, 2018, s. 164). Natomiast (najbardziej przekonujący) Jagielski ocenia, że nadzór Rady nad Państwową Inspekcją Pracy nie ma tradycyjnego, administracyjnoprawnego charakteru, cechującego się prawem określonymi możliwościami władczej ingerencji organu nadzorującego w działalność podmiotu nadzorowanego. Co do zasady w prawnym ujęciu nadzoru przepisy określają jego przedmiot, zakres, kryteria, a przede wszystkim środki oddziaływania nadzorczego. W przypadku Rady wyraźnie brakuje takiego prawnego określenia. I tak treść art. 2 ustawy o PIP traktuje funkcję nadzoru w sensie ogólnym, wyrażającym jedynie kierunek powiązania PIP z organem w postaci Rady, dającego Radzie formalne uprawnienia do wypowiedzania się na temat działalności PIP, bez możliwości jednak władczej ingerencji, a ograniczając się do wypowiedzania kwestii ocenających, opiniotwórczych, doradczych itp. miękich, nieopatrzonych walorem wiążącego oddziaływania (Jagielski, 2008; por. też Makowski, 2018, s. 1461). Określenie jak daleki jest zakres nadzoru Rady wymaga odrębnego opracowania, co niewątpliwie jest obiecującym kierunkiem badań.

Z kolei Grajewski uznaje, że Rada nie jest podporządkowana Sejmowi, choć jednocześnie przyznaje, że organ w całości jest powoływany przez Marszałka Sejmu, a jego bezpośredni związek z PIP też nie budzi wątpliwości – PIP podlega Sejmowi (art. 2 ustawy o PIP). Jednak Rada nie jest jednostką organizacyjną PIP (art. 3 ust. 1), a więc nie podlega Sejmowi (Gajewski, 2016, s. 34), który to pogląd należy uznać za nieuzasadniony ze względu chociażby na sposób powołania Rady przez Marszałka Sejmu. Dodatkowo wzmacnia tę zależność finansowanie jej działania z budżetu Kancelarii Sejmu.

Co ciekawe, Stępak identyfikuje zakres kompetencji Rady w aspekcie identyfikacji realizowanych spraw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i stwierdza jej kompetencję dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego w zakresie pracy (Stępak, 2018, s. 143 i n.).

Niezwykle istotne jest zapewnienie integralności działania PIP, i stąd nadane Radzie uprawnienia nadzorcze, jako podmiotowi nadrzędnemu. Dlatego też Głównego Inspektora Pracy (GIP) powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Rady. Rada wyraża również opinię przy powoływaniu Zastępców Głównego Inspektora Pracy na wniosek Głównego Inspektora Pracy. Sprawując nadzór Rada wyraża stanowiska w sprawach z zakresu działania Państwowej Inspekcji Pracy i przekazuje je Marszałkowi Sejmu W szczególności dotyczy to:

- 1) programów działalności i zadań Państwowej Inspekcji Pracy;
- 2) okresowych ocen działalności Państwowej Inspekcji Pracy oraz wniosków wynikających z tych ocen;
- 3) problemów ochrony pracy o zasięgu ogólnokrajowym.

Te stanowiska (w formie uchwały) Rada przyjmuje na posiedzeniach dotyczących określonego tematu, zaplanowanego zgodnie z harmonogramem prac Rady, a następnie przekazuje je Marszałkowi Sejmu. W swoich stanowiskach zawiera zalecenia mające na celu poprawę obecnej sytuacji i podjęcie działań na przyszłość. Rada zaprasza przedstawicieli Państwowej Inspekcji Pracy, przedstawicieli innych instytucji, np. Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego (CIOP-PIB), Instytutu Medycyny Pracy im. Nofer (IMP), ekspertów zewnętrznych.

Rada rozpatruje również skargi na działalność inspektorów pracy wpływające do niej za pośrednictwem Kancelarii Sejmu lub bezpośrednio.

Jak widać brak polityki prawa w tym zakresie właściwie przesądził o tym, że charakter ustrojowy Rady jest niejasny. Z jednej strony jest traktowana jako organ nadzoru, ale brakuje Radzie bardziej skonkretyzowanych kompetencji nadzorczych i władczych (jak to się dzieje na przykład w przypadku Kolegium NIK). Jest również organem o unikatowej pozycji w strukturze Sejmu – nie jest komisją ani określonym biurem, a jest po-

woływana do wydawania opinii, ale również w pewnym sensie kształtowania zrębów systemu pracy w Polsce.

Podsumowanie

Rada Ochrony Pracy jest organem, który jest jednym z wielu organów polskiego systemu ochrony pracy, poprzez który państwo realizuje zadania publiczne. Rada jest organem nadzorczym, doradczym, opiniującym i rozpatrującym skargi. Jej umiejscowienie ustrojowe i sposób działania pozwalają na wskazywanie kierunków działań polskiemu ustawodawcy. Skład i sposób wyboru Rady pozwalają na konstatację, że jest organem doradczym w sprawach, w których ze względu na ich charakter i wagę interesariusze powinni być w dużej mierze zgodni, bo wypowiadają się w sprawach ochrony pracy, traktowanej jako jeden z najważniejszych zasobów. Podejmowana w działalności Rady tematyka i wyrażane stanowiska w istotnych sprawach powinny mieć znaczący charakter dla całego środowiska pracy, bez względu na proveniencję polityczną. Rada XII kadencji zajmowała się już m.in. kwestią opiekunów osób niesamodzielnych, przemocy w pracy, psychospołecznych czynników ryzyka w pracy czy zmian klimatu i ich wpływu na kształtowanie ustroju pracy w Polsce. Są to zagadnienia ważne i wymagające zainteresowania, tym bardziej, że kładą nacisk w dużej mierze na nieprawne warunki wykonywania pracy.

Ponieważ Rada sprawuje nadzór w sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy oraz działalności Państwowej Inspekcji Pracy, niezbędne jest określenie pojęcia nadzoru pełnionego przez Radę, co będzie przedmiotem kolejnego opracowania. Pozostaje pytanie o jego charakter i rolę w przyszłości w związku z planowaną zmianą ustawy o PIP, szczególnie biorąc pod uwagę dynamikę zmian na rynku i konieczność realnego poszanowania praw pracowniczych. To stawia zarówno Inspekcję Pracy, jak i Radę przed nowymi wyzwaniem i koniecznością odpowiedzi na potrzeby pracowników i pracodawców w dynamicznie zmieniającym się świecie pracy.

Przypisy/Notes

¹ Por. więcej o rozporządzeniach Prezydenta RP jako źródłach prawa i problematyce ich derogacji po II wojnie światowej np. Płaza, 2001; Krackowski, 2007; Bożyk, 2016; Bień-Kacała & Tarnowska, 2021; Jastrzębski, 2023.

Bibliografia/References

- Bień-Kacała, A., Tarnowska, A. (2021). Rozporządzenia z mocą ustawy-modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921–1926 oraz po 1989 r. *Cracow Studies of Constitutional & Legal History/Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 14(4), s. 539–556. DOI:10.4467/20844131KS.21.046.14472
- Bornstein-Lychowska, M. (1927). Przyczynki do rozwoju instytucji opiniodawczych, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, Warszawa, *Praca i Opieka Społeczna* (2), s. 13–24.
- Bożyk, S. (2016). Ustawa parlamentu a akty o mocy ustawy organów władzy wykonawczej. W: Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć, Anna Budnik (Red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smokutnowicza*, (pp. 257–268). Temida 2.
- Czarny, P. (2016). Opinia prawna w sprawie odwoływania członków Rady Ochrony Pracy. *Zeszyty Prawnicze BAS*, (2), 199–208.
- Drabek, A. (2012). *Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim*, Wolters Kluwer.

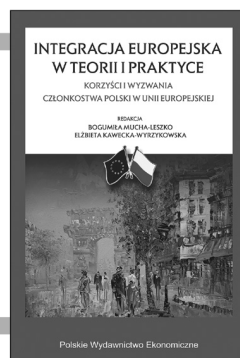
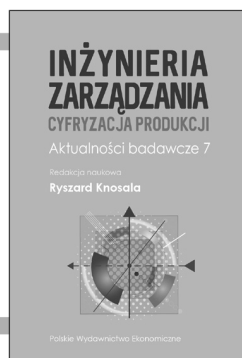
- Frieske, K. W., Zakrzewska, I. (Red.) (2020). *Dialog społeczny i jego konteksty*. Dialog.
- Gersdorf, M., Rączka, K., Jagielski, J. (2008). *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, LexisNexis.
- Godlewska-Bujok, B. (2006). Instytucja „obserwatorium” jako instrument ustawodawcy racjonalnego. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (3), 7–11.
- Godlewska-Bujok, B. K. (2015). *Skuteczność prawa zatrudnienia w Polsce: wybrane aspekty*. Wydawnictwo Sejmowe.
- Grajewski, K. (2016). Przedmiotowy zakres ochrony działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego (art. 105 ust. 1 Konstytucji). *Przegląd Sejmowy*, (1), 9–35.
- Kozłowski, T. (2019). Inspekcja pracy na ziemiach polskich pod zaborami w latach 1915–1918. Rys historyczny. *Przegląd Prawa i Administracji*, 118, 9–19.
- Kozłowski, T. (2019). *Inspekcja pracy w Polsce w latach 1919–1939: organizacja i działalność*. Państwowa Inspekcja Pracy. Główny Inspektorat Pracy.
- Kraczkowski, R. (2007). Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935, Wydawnictwo Sejmowe.
- Kubisa, J., Flaszynska, E. (2024). Polskie pracowniczki – 20 lat w Unii Europejskiej. *Rynek Pracy*, 189(2), s. 100–115.
- Litwin, J. (1957). W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych. *Palestra*, (3).
- Liwo, M. (2012). Wokół problemów zatrudnienia w Państwowej Inspekcji pracy. *Przegląd Prawa Publicznego*, 10, 67–76.
- Liwo, M., & Nowosiadły-Krzywonos, E. (2011). Niezbędne dalsze zmiany w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (10), 17–21.
- Makowski, D. (2018). Organizacja Państwowej Inspekcji Pracy, W: K. W. Baran, M. Włodarczyk (Red.), *System Prawa Pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*. Wolters Kluwer.
- Odrowąż-Sypniewski, W. (2018). Znaczenie wyrażenia „obowiązki poselskie” – wykładnia art. 22 ust. 1 regulaminu Sejmu. *Zeszyty Prawnicze BAS*, (1), 157–165.
- P. Tuleja (2023). W: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II. Plaza, S. (2001). *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 3. Okres międzywojenny*, Księgarnia Akademicka. Kraków.
- Polakowski, M., Szelewa, D. (2017). *Dialog społeczny w Polsce: jaka rola związków zawodowych?* ICRA.
- Pyrzyńska, A. (2020). *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji wyborczej w polskim prawie wyborczym*. C.H.Beck.
- Raczyński, A. (1930). *Polskie prawo pracy*. Księgarnia F. Hoesicka. Warszawa.
- Sanetra, W. (2001). W: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*. LexisNexis.
- Sarnecki, P. (2015). Immunitet posłów i senatorów w radach pozaparlamentarnych. *Przegląd Sejmowy*, (6), 9–28.
- Ślabek, H. (1985). Zmiany społecznej sytuacji robotników* w latach 1944–1970 (Przegląd problematyki). *Transport*, 70, 6.
- Stawarska-Rippel, A. (2004). Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach polski ludowej. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 4(1), 285–295.
- Stępak, J. (2018). Sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego w strukturach organizacyjno-kompetencyjnych Sejmu RP. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 65(1), 141–165.
- Wóycicki, A. (1937). Ku naprawie naszego syndykalizmu. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 17, z. 2, s. 315–324.
- Zieliński, T. (1986). *Prawo pracy: zarys systemu*. PWN.

Barbara Godlewska-Bujok, doktor nauk prawnych, adiunktka w Katedrze Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania UW. Zastępczyni Przewodniczącego Rady Ochrony Pracy, członkini Rady ds. Kobiet (MNiSW). Jej zainteresowania badawcze dotyczą aksjologii prawa zatrudnienia, prawa socjalnego i wykonywania pracy przez kobiety.

Marta Zbucka-Gargas, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Doktor nauk prawnych. Członkini Rady Ochrony Pracy, praktyk z bogatym doświadczeniem menadżerskim i doradczym, w zakresie zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem praw pracowniczych w łańcuchach wartości.

Barbara Godlewska-Bujok, PhD, Assistant Professor, Department of Business Law, Faculty of management, University of Warsaw. Deputy Chairwoman of the Labor Protection Council, Member of the Women's Council (Ministry of Science and Higher Education). Her research interests include the axiology of employment law, social law, and women's work.

Marta Zbucka-Gargas, Assistant Professor of the Faculty of Law and Administration of the University of Gdansk. PhD and LLM. Member of Labour Protection Council and Practitioner with extensive managerial and consulting experience on sustainability, with particular emphasis on workers' rights in value chains.



ZAPOWIEDZI

Więcej informacji na:
www.pwe.com.pl