

Rola Państwowej Inspekcji Pracy w systemie prewencji przestępczości seksualnej i ochronie małoletnich

The role of the State Labour Inspection in the system of sexual crime prevention and the protection of minors

MICHAŁ SŁUŻALEC*

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

 <https://orcid.org/0000-0002-2468-2734>

Streszczenie: Artykuł obejmuje analizę ustawowej roli Państwowej Inspekcji Pracy jako podmiotu zobowiązanego do działań w zakresie prewencji przestępczości seksualnej oraz ochrony małoletnich. Celem pracy jest ustalenie instrumentów przysługujących PIP w obszarze realizacji założeń przeciwdziałania zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. W artykule przeanalizowano założenia systemowe prewencji na gruncie ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich w kontekście uprawnień kontrolnych PIP. Oceniono aktualne uprawnienia PIP przy uwzględnieniu zarówno systemu prewencji przestępczości seksualnej, jak i postępowania karnego oraz kompetencji tego organu na gruncie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w postaci rozszerzenia uprawnień PIP odnośnie do kontroli wprowadzenia standardów ochrony małoletnich, jak również wniosków *de lege lata* w zakresie uprawnienia do powiadamiania organów ścigania o naruszeniach prawa, które wykraczają poza obszar kontroli.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy, ochrona małoletnich, prewencja seksualna, standardy ochrony małoletnich

Abstract: The article provides an analysis of the statutory role of the State Labour Inspection as an entity obliged to undertake activities in the field of sexual crime prevention and the protection of minors. The aim of the study is to identify the instruments available to the State Labour Inspection in implementing the objectives of counteracting threats related to sexual offences. The article analyses the systemic premises of prevention under the Act of 13 May 2016 on Counteracting Threats of Sexual Offences and the Protection of Minors, in the context of the inspection powers of the State Labour Inspection. The current powers of the State Labour Inspection were assessed with due regard to both the system of sexual crime prevention and criminal proceedings, as well as the competences of this authority under the Act on the State Labour Inspection. The analysis conducted made it possible to formulate *de lege ferenda* proposals in the form of extending the powers of the State Labour Inspection with regard to monitoring the implementation of standards for the protection of minors, as well as *de lege lata* conclusions concerning the authority to notify law enforcement agencies of legal violations that fall outside the scope of inspection.

Keywords: State Labour Inspection, protection of minors, prevention of sexual offences, standards for the protection of minors

* Dr, e-mail: m.sluzalec@ujd.edu.pl

Wstęp

System prewencji przestępczości seksualnej oraz system ochrony małoletnich w ciągu ostatnich lat doznawał różnych zmian, m.in. rozszerzano mechanizmy prewencyjne, jak również nakładano na organy władzy publicznej i podmioty prywatne różne obowiązki¹. Poza jednostkami wprost uprawnionymi do podejmowania działań w zakresie zabezpieczenia dobra dziecka (takimi jak organy ścigania, tj. policja czy prokuratura) istnieją także organy administracji publicznej, które z uwagi na wprowadzone gwarancje stanowią dodatkowy filar bezpieczeństwa na rzecz małoletnich. Wybrane organy administracji publicznej uzyskały dodatkowe uprawnienia do podejmowania działań na rzecz systemu prewencyjnego, w szczególności w wymiarze kontrolnym z realizacji obowiązków prewencyjnych przez zobowiązane podmioty. W ustawie z 2016 r. znajduje się szereg przepisów wskazujących na odpowiedzialność poszczególnych organów władzy publicznej za prawidłową realizację procesu zwalczania przestępczości seksualnej. W gronie podmiotów administracji publicznej zobowiązanych do kontroli zadośćuczynienia obowiązkom ustawy z 2016 r. znajduje się Państwowa Inspekcja Pracy (PIP)². W związku z pozyskaniem danych liczbowych od PIP w zakresie realizacji obowiązków ustawy z 2016 r. obszar analizy zostanie ograniczony do tego organu (spośród prezentowanych w ustawie organów administracji), co umożliwi ocenę nie tylko dzięki wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej, lecz także empirii, tj. badania danych wtórnych otrzymanych w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznych³.

Zasadniczym celem pracy jest ocena ustawowej roli Państwowej Inspekcji Pracy jako podmiotu zaliczonego do grupy organów administracji w wymiarze quasiprewencyjnym w obszarze przestępczości seksualnej i szeroko rozumianej ochrony małoletnich. Dokonano zatem analizy kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich⁴. Postawiona na wstępie teza sprowadza się do tego, że PIP posiada realne instrumenty do podejmowania działania w obszarze

¹ Np. wprowadzono Państwową Komisję do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15. Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 94.

² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1712.

³ Dane własne autora pozyskane w trybie informacji publicznej, Państwowa Inspekcja Pracy. Główny Inspektorat Pracy, znak sprawy GIP-GPP.0142.76.2025.2, Warszawa, 2025 r.

⁴ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1802 (dalej: ustawa z 2016 r.).

prewencji przestępczości seksualnej nie tylko w ramach przepisów ustawy z 2016 r., lecz także na gruncie innych obowiązujących norm prawa, pełniąc przy tym dodatkową funkcję ochrony małoletnich przed przemocą seksualną. W obszarze spójności systemowej odniesiono się również do potencjalności nałożenia na PIP dodatkowych uprawnień kontroli.

Jak wynika z art. 22y ustawy z 2016 r., Państwowa Inspekcja Pracy jest uprawniona do kontroli w wymiarze realizacji obowiązku wskazanego w treści art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r.⁵, tj. obowiązku weryfikacji danych przyszłego pracownika – w wybranych ustawowo sytuacjach, w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym (dalej: Rejestr). Ustawodawca przypisał na rzecz PIP uprawnienie kontrolne wyłącznie w obszarze obowiązku weryfikacyjnego, czynionego przez pracodawcę w dwóch bazach danych Rejestru Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym, tj. z dostępem ograniczonym, oraz Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze. Niniejsze rozważania umożliwiły sformułowanie postulatów *de lege ferenda* oraz wniosków *de lege lata*.

1. Założenia systemu prewencji przestępczości seksualnej i ochrony małoletnich – udział organów administracyjnych publicznej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 72 ust. 1 wskazuje na zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej do stworzenia systemu gwarantującego ochronę praw dziecka⁶. W katalogu ochrony praw dziecka uwzględniono ochronę wolności, w tym wolności seksualnej oraz ochronę przed przemocą⁷. Wprowadzano także standardy dotyczące ochrony dziecka przed demoralizacją czy wyzyskiem. Zobowiązania określone łącznie w art. 21 ustawy z 2016 r. dotyczą pewnych obowiązków, skorelowanych nie tylko z bezpieczeństwem seksualnym, lecz także

⁵ Mowa o obowiązku weryfikacji przez pracodawcę czy dane osoby (mającej świadczyć zadania z obszaru wychowania, edukacji, wypoczynku, leczenia, świadczenia porad psychologicznych, rozwoju duchowego, uprawiania sportu lub realizacji innych zainteresowań przez małoletnich, opieki nad dziećmi) są zamieszczone w Rejestrze z dostępem ograniczonym lub w Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁷ E. Jarosz, *Prawo dziecka do życia wolnego od przemocy*, Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka 2017, t. 16, nr 2, s. 41–42.

z ogólnie rozumianym bezpieczeństwem małoletniego. Szczególnymi gwarantami systemu prewencyjnego są ponadto podmioty prywatne (czyli podmioty nie-wchodzące w skład władzy publicznej), np. pracodawcy dopuszczający do pracy osoby mające realizować czynności określone w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. na rzecz dziecka.

Na podstawie obowiązujących przepisów ustawodawca wprowadza obowiązki w stosunku do pracodawców w zakresie zweryfikowania czy osoba, która ma świadczyć pracę określoną w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. na rzecz małoletnich, jest osobą spełniającą ustawowe przesłanki systemu gwarancji prewencji przestępczości seksualnej. Forma takiej weryfikacji następuje w bazach danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Fakt weryfikacji musi być odpowiednio udokumentowany, tj. poprzez wydruk z systemu teleinformatycznego Rejestru załączony do akt osobowych pracownika – w myśl art. 21 ust. 9 ustawy z 2016 r. Wydruk posiada niepowtarzalny, alfanumeryczny identyfikator (§ 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r.)⁸. Samej weryfikacji dokonuje się z wykorzystaniem Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Występowanie danych osoby w Rejestrze skutkuje zakazem zatrudnienia takiego pracownika. Jednocześnie brak realizacji obowiązków ustawowych w zakresie dotyczącym weryfikacji, jak również fakt dopuszczenia do pracy osoby, której dane znajdują się w Rejestrze, podlega sankcjom wynikającym z ustawy z 2016 r., tj. art. 23 ust. 2 oraz art. 23c tej regulacji.

Poza określonymi formami prewencji warto także zwrócić uwagę na obowiązek podmiotów określonych w art. 22b ustawy z 2016 r. do wprowadzenia tzw. standardów ochrony małoletnich. Mają one stanowić element gwarancyjny dobra dziecka⁹. Instrument ten stanowi m.in. zbiór procedur odnoszących się do zachowań dopuszczalnych bądź zabronionych w trakcie świadczenia czynności na rzecz dzieci. Stanowią one mechanizm, który pozostaje elementem oddziałującym zarówno wobec małoletnich – poprzez wprowadzenie gwarancji spójnych i jasnych przejawów zachowania na ich rzecz, jak również wobec osób świadczących działania na rzecz dzieci, jako jednoznacznych wzorców postępowania. Taki instrument tworzy pewien system działania w kontakcie z dziećmi wyznaczający szczególnie standardy gwarancyjne i pomocowe wobec małoletnich. Jego założenia stanowią jednocześnie element organizacyjny pracy w kontaktach z dziećmi, który powinien

⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu uzyskiwania i udostępniania informacji z Rejestru z dostępem ograniczonym oraz sposobu zakładania konta użytkownika, Dz. U. z 2024 r. poz. 1516.

⁹ K. Szwed, *Obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w świetle art. 72 ust. 1 Konstytucji RP*, *Studia Prawnoustrojowe* 2025, nr 67, s. 383–396.

zostać odpowiednio wdrożony i realizowany, stanowiąc katalog zasad właściwego postępowania w relacjach w ramach stosunku pracy.

Ustawodawca modelując system prewencji przestępczości seksualnej i ochrony małoletnich, postanowił (nie licząc organów ścigania) włączyć w działalność zabezpieczającą dobro dziecka także m.in. podmioty administracji publicznej. Mowa przede wszystkim o podmiotach jednostek samorządów terytorialnych, wśród których kompetencje mają: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta oraz marszałek województwa (22x ust. 1 ustawy z 2016 r.). Poza tymi podmiotami wskazano uprawnienia na rzecz organów nadzorujących placówki lub prowadzenie danej działalności gospodarczej (art. 22x ust. 3 ustawy z 2016 r.). W doktrynie podnosi się, że uprawnienia określone treścią art. 22x ust. 3 ustawy z 2016 r. obejmują trzy kategorie podmiotów: „organ prowadzący jednostkę systemu oświaty, o której mowa w art. 2 pkt 1–8 PrOśw, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej; organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad taką jednostką; organ zarządzający lub nadzorujący inną placówkę lub prowadzenie działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi”¹⁰. W podmiotach uprawnionych do działań prewencyjnych znalazła się także Państwowa Inspekcja Pracy (22y ust. 1 ustawy z 2016 r.). Ponadto kompetencje kontrolne, w obszarze jego właściwości rzeczowej, przyznano Prezesowi Narodowego Funduszu Zdrowia jako reprezentantowi państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną (art. 22z ust. 1 ustawy z 2016 r.¹¹).

Tak szeroki obszar działania, w tym uwzględnienie w procesie prewencji przestępczości seksualnej również podmiotów należących do reprezentantów administracji, poszerza płaszczyznę oddziaływania systemu prewencyjnego. Istotnie, dzięki rozszerzeniu uprawnień wobec wybranych podmiotów, występują dodatkowe mechanizmy przeciwdziałania zagrożeniu przestępczością na tle seksualnym. Obok wybranych podmiotów istnieją, rzecz jasna, niezależne uprawnienia policji oraz prokuratury¹². Uzyskanie przez PIP uprawnień do kontroli tego obszaru umożliwi częstsze wykrycie nieprawidłowości dzięki poszerzeniu zakresu działania i pojawieniu się

¹⁰ J. Kosowski, w: *Ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Komentarz*, red. J. Kosowski, Warszawa 2025. Skrót PrOśw, o którym mowa w cytowanym tekście, dotyczy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1043.

¹¹ Art. 96 ust. 1 w zw. z art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 146.

¹² Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 636 oraz art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 390.

potencjalnych sytuacji umożliwiających przeprowadzenie kontroli, również w przy okazji wykrycia nieprawidłowości podczas przeprowadzania kontroli z innego powodu niż prewencja seksualna.

2. Uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy do kontroli realizacji obowiązków ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich

Najpierw należy poświęcić kilka słów samej Państwowej Inspekcji Pracy. PIP to organ nadzoru w zakresie prawa pracy będący odzwierciedleniem władzy administracyjnej w tym obszarze¹³. Stanowi formę realizacji standardów konstytucyjnych¹⁴. Jak wskazuje się w doktrynie, rola PIP jest związana przede wszystkim z realizacją funkcji ochronnej, która pozostaje istotnie powiązana z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi¹⁵. Warunki te wpływają na standardy relacji pracowniczych. Niemniej, jak podkreśla się w doktrynie, uprawnienia i obowiązki PIP są stopniowo rozszerzane¹⁶. Świadczą o tym również nowe uprawnienia kontrolne wynikające z ustawy z 2016 r. W tym ujęciu nie sposób przypisać PIP wyłącznie funkcji ochronnej na rzecz pracownika, jako że kluczowym podmiotem ochrony staje się dziecko i jego bezpieczeństwo seksualne oraz ochrona przed demoralizacją. Aktualnie przyjmuje się, że PIP stanowi element „ład u społeczno-prawnego w sferze stosunków związanych z wykonywaniem pracy. Jest w tej dziedzinie gwarantem praworządności”¹⁷. Wymiar praworządności jest realizowany poprzez działania kontrolne¹⁸. PIP stanowi także organ stojący na straży porządku prawnego oraz interesu publicznego¹⁹. Przedstawiony zakres działalności tego organu dobitnie świadczy o nim jako o swego rodzaju strażniku bezpieczeństwa małoletnich w obszarze stosunków pracowniczych.

¹³ T. Wyka, *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3945. Przegląd Prawa i Administracji 2019, t. 118, s. 83–84.

¹⁴ D. Makowski, *Kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy*, w: *System Prawa Pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 1471.

¹⁵ I. Jakubowska, *Znaczenie funkcji ochronnej prawa pracy i rola Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie jej realizacji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2017, t. 103, s. 48.

¹⁶ M. Gładoch, *Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, *Zeszyty Prawnicze* 2019, z. 19.4, s. 51.

¹⁷ D. Makowski, *Inspekcja pracy jako element ład u społeczno-prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4240. Przegląd Prawa i Administracji 2024, t. 137, s. 24.

¹⁸ Tamże, s. 24–25.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r., I OSK 1107/05, LEX nr 236485.

Warto nadmienić, że celem realizacji swoich zadań PIP podejmuje współpracę z innymi podmiotami, np. w zakresie dotyczącym warunków pracy czy zwalczania nielegalności zatrudnienia²⁰. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie: „[...] na pierwszym planie funkcji pełnionych przez PIP wymienia się funkcje kontrolną i nadzorczą, obok których uwzględnia się instruktaż i poradnictwo, działania na rzecz ulepszania ustawodawstwa pracy i ściganie wykroczeń”²¹. Kolejno można wskazać uprawnienia PIP, które polegają na „sprawdzeniu, badaniu, ocenianiu i formułowaniu wniosków w stosunkach zatrudnienia (funkcja kontrolowania), jak również na możliwości władczego, wiążącego wkraczania w tę sprawdzaną, badaną i ocenianą działalność w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku (funkcja nadzoru)”²².

Uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze prewencji przestępczości seksualnej zostały wskazane bezpośrednio w treści art. 22y ustawy z 2016 r. Odstąpiono od wskazania tego obszaru kontroli w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy (*a contrario* art. 10 ustawy o PIP)²³. Przepisy ustawy z 2016 r. należy uznać za przepisy szczególne, przyznające dodatkowe kompetencje PIP. W myśl art. 1 ustawy o PIP instytucja ta powołana jest m.in. do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy oraz legalności zatrudnienia.

W kontekście realizacji działań administracyjnych w wymiarze prewencji przyjęto, iż z uwagi na swoją właściwość PIP posiada uprawnienie do kontroli wykonywania przez pracodawcę obowiązku weryfikacyjnego, tj. w obszarze zobowiązania wynikającego z treści art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. Przypisane uprawnienia kontrolne wskazują przede wszystkim na fakt możliwości kontrolnych – wyłącznie w stosunku do pracodawcy i tylko względem jego indywidualnego obowiązku weryfikacji odnośnie do przyszłego pracownika w Rejestrze Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym. Obszar odpowiada określonym w ustawie o PIP celom w zakresie legalności zatrudnienia. Ustawa o PIP nie zawiera definicji normatywnej legalności zatrudnienia.

Wykładnia m.in. art. 23a ustawy z 2016 r., tj. przewidziana odpowiedzialność z tytułu popełnionego wykroczenia w razie m.in. świadomego dopuszczenia do pracy z katalogu określonego w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. osoby, której dane znajdują

²⁰ Ł. Szytych, *Współpraca Państwowej Inspekcji Pracy z innymi instytucjami i organizacjami*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4240. Przegląd Prawa i Administracji 2024, t. 137, s. 105.

²¹ A. Tomanek, *Wpływ Państwowej Inspekcji Pracy na kształtowanie form prawnych zatrudnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4240. Przegląd Prawa i Administracji 2024, t. 137, s. 58.

²² K.W. Baran, *Art. 1*, w: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025, s. 23.

²³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 (dalej: ustawa o PIP).

się w Rejestrze, prowadzi do wdrożenia sankcji wobec pracodawcy. Przywołana treść regulacji świadczy o występowaniu zakazu zatrudnienia – mimo braku innego przepisu wprost artykułującego takie standardy. Możliwe jest zatem przyjęcie, że zatrudnienie pracownika, którego dane znajdują się w Rejestrze, a pracownik ten ma świadczyć prace, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r., jest nielegalne (przy czym nie chodzi w tym przypadku o termin rozumiany na gruncie ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia)²⁴. Kwestia braku legalności odpowiada proponowanemu przez Agatę Drabek rozumieniu terminu nielegalności i skutkom, które ono za sobą niesie. W tym miejscu warto odwołać się na zasadzie pewnej analogii do postrzegania takiej sytuacji w kategorii „zatrudnienia niedopuszczalnego ze względu na ochronę życia i zdrowia”, przy czym ochrona ta dotyczyłaby małoletnich jako odbiorców aktywności²⁵. Gdy w przedmiotowym artykule mowa o nielegalności, termin ten rozumie się w szerokim ujęciu, tj. jako „wszystkie przypadki zatrudnienia, które naruszają prawo”²⁶. W przypadku kryterium ochrony życia i zdrowia A. Drabek słusznie przyjmuje, że zatrudnienie nie powinno występować i nie może być kontynuowane²⁷. Dyskusyjne pozostawałoby, czy w takiej sytuacji stosunek pracy wywoływałby skutki prawne, czy też skutkowałby nieważnością. Jednak określona tematyka pracy i jej ramy objętościowe uniemożliwiają przeprowadzenie pogłębionych rozważań w tym zakresie²⁸.

Grupa uprawnień kontrolnych PIP w analizowanym obszarze stanowi raczej realizację obowiązków z obszaru prewencji przestępczości seksualnej, a nie *stricto* prawidłowości instrumentów z prawa pracy. Przy czym wobec nielegalności zatrudnienia osoby, której dane widnieją w Rejestrze, forma ta również powinna podlegać ocenie. Stan ten skutkuje także pewnego rodzaju wątpliwościami interpretacyjnymi, mianowicie czy PIP winien kontrolować wyłącznie fakt technicznego dokonania weryfikacji przez pracodawcę w Rejestrze (czyli dokumenty pracownicze), czy również zaistniałe konsekwencje, jakie niosą za sobą ustalenia, iż dane pracownika występują w Rejestrze. Mając na względzie wykładnię systemową, należy przyjąć tezę o uprawnieniu do kontroli realizacji obowiązku z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. w powiązaniu z treścią art. 23c ustawy z 2016 r. Wynika to z faktu, że w pozostałym zakresie ustawodawca nie odnosi się bezpośrednio do zakazu zatrudniania takiej osoby. Wyłącznym wskazaniem za takim zakazem pozostaje treść art. 23c ustawy

²⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Dz. U. z 2025 r. poz. 620.

²⁵ A. Drabek, *Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 353.

²⁶ Tamże, s. 352.

²⁷ Tamże, s. 353.

²⁸ Tamże, s. 352.

z 2016 r. Tym samym, jeśli chodzi o kompetencje kontrolne względem legalności zatrudnienia w myśl ustawy z 2016 r., powinno to pozostawać w obszarze zadań PIP.

Obowiązek weryfikacji i odpowiedniego gromadzenia wydruków spoczywa na każdym pracodawcy, wobec którego ziszczyły się warunki z art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. Pracodawca powinien dysponować stosownymi wydrukami z systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości (art. 4 ust. 3 ustawy z 2016 r.), dotyczącymi faktu braku odnotowania wpisu danych do Rejestru odnoszących się do osoby zatrudnianej.

Zasadniczy problem nasuwający się w trakcie analizy przedmiotowego zagadnienia to potencjalne występowanie możliwości kontrolnych w obszarach nie tylko samego dokonania weryfikacji przez pracodawcę w Rejestrze, czyli czynności technicznej. PIP kontroluje fakt wykonania obowiązku, a nie dalsze konsekwencje związane z jego wykonaniem. Oznacza to, że z literalnej wykładni przepisu nie wynika, że PIP posiada kompetencje kontroli prawidłowości zatrudnienia poszczególnych osób. Inną podstawę niż zaprezentowana w poprzedniej części względem umocowania do kontroli stanowią kwestie procesowe. W treści art. 22y ust. 2 ustawy z 2016 r. wskazano wprost na zobowiązanie PIP w postaci powiadomienia policji lub prokuratury w razie braku realizacji obowiązku z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. Należy pamiętać, że w pozostałym zakresie, tj. wykrycia przestępstw z ustawy z 2016 r., występuje także zobowiązanie do podjęcia niezależnych działań denuncyjnych. Taki fakt będzie podyktowany treścią Kodeksu postępowania karnego, gdzie przyjęto obowiązek instytucji państwowych, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu (304 § 2 K.p.k.)²⁹. Jest to tzw. prawny obowiązek zawiadamiania o przestępstwie³⁰. Zatem PIP uprawniony jest do powiadomienia o fakcie dopuszczenia osoby zatrudnionej do pracy z dziećmi, w razie gdy orzeczono zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi³¹. Zobowiązanie to stosuje się jednak tylko względem przestępstw, a nie wykroczeń, podczas gdy zasadnicza większość penalizowanych zachowań na gruncie ustawy z 2016 r. należy do katalogu wykroczeń. Należy nadmienić, że przewidziano obowiązek powiadomienia o wykroczeniu wyłącznie wobec braku realizacji obowiązku weryfikacji (art. 23 ust. 2 ustawy z 2016 r.), ewentualnie przyjmując wykładnię o umocowaniu do weryfikacji

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 46.

³⁰ M. Kurowski, w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, 2025 [wyd. el. LEX].

³¹ Art. 23c ustawy z 2016 r.

legalności również o wykroczeniu z art. 23a ustawy z 2016 r. jako następstwa i nierozzerwalnego związku z obowiązkiem z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia nie ma przepisu zawierającego podobne obowiązki, jak też nie występuje odwołanie do stosowania K.p.k.³² Tym samym, *de lege lata* należy przyjąć, iż PIP poza uprawnieniem z art. 22y ust. 2 ustawy z 2016 r. ma obowiązek do powiadamiania o innych występujących naruszeniach kwalifikowanych jako przestępstwa, które zostały wykryte w toku kontroli realizowanej na podstawie art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r. W zakresie wykroczeń, o ile nie są wprost wskazane w treści art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r., takiego obowiązku nie ma. Niemniej wydaje się, że PIP – na gruncie wykładni systemowej – posiada uprawnienie na podstawie art. 22y ust. 2 ustawy z 2016 r. do powiadamiania o naruszeniu penalizowanym w art. 23 ust. 2 oraz art. 23a ustawy z 2016 r.

Warto zaznaczyć, że uprawnienie kontrolne – w myśl art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r. – nie umożliwia dokonania kontroli w przedmiocie tego, czy pracownik przedłożył zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego (tj. art. 21 ust. 3 ustawy z 2016 r.), innego właściwego rejestru innego państwa (art. 21 ust. 4–6 ustawy z 2016 r.) lub złożył oświadczenie o braku skazania w razie niewystępowania rejestru w innym państwie (art. 21 ust. 7–8 ustawy z 2016 r.). Niemniej wydaje się, że takie rozwiązanie budzi wątpliwości w kontekście systemowych założeń prewencji. W tym względzie, zważywszy na fakt, że zaświadczenie z KRK również powinno znajdować się we właściwej dokumentacji pracowniczej, wydaje się, iż ustawodawca powinien nałożyć warunek konieczności egzekwowania potrzeby przedłożenia takiego dokumentu od pracodawców, a nie tylko traktować je jako obowiązek pracownika. Problem ten wykracza jednak poza rozważania poświęcone uprawnieniom kontrolnym PIP.

Posiłkując się danymi pozyskanymi na dzień 15 października 2025 r., w okresie między 12 kwietnia 2024 a 15 października 2025 r. PIP powiadomił o nadużyciach seksualnych łącznie 73 razy. Powyższe nie dotyczy kontroli realizowanej przez PIP w myśl ustawy z 2016 r. Poza powyższym należy mieć na względzie, że we wskazanym okresie kontrola z realizacji obowiązków ustawy z 2016 r. odbywała się dwukrotnie, przy czym w każdym z przypadków dokonano zawiadomienia prokuratury. Taki stan świadczy o występowaniu realnego instrumentu w zakresie kompetencji PIP do podejmowania działań prewencyjnych. Należy przy tym pamiętać, że kompetencje PIP wynikające z ustawy z 2016 r. i same obowiązki pozostają obszarem stosunkowo nowych rozwiązań, stąd może wystąpić tak niska liczba kontroli. Przywołane reakcje

³² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 860.

na naruszenia świadczą o roli PIP w systemie prewencji przestępczości seksualnej jako realizatora funkcji ochronnej.

Warto także przyrzeć się kwestii obowiązku z art. 22b ustawy z 2016 r., tj. wprowadzania standardów ochrony małoletnich. Ustawodawca nie przyznał kompetencji na rzecz PIP do kontroli wdrożenia ani realizacji standardów ochrony małoletnich (SOM). Jednak zakres ten jest istotny, ponieważ SOM stanowią szczególnego rodzaju obowiązkowe wytyczne odnośnie do realizacji pracy na rzecz dzieci, czyli są swego rodzaju obowiązkami pracowniczymi. Stanowią one element obligatoryjny w wybranych placówkach i równocześnie warunkują sposób świadczenia pracy z dziećmi. W ustawie z 2016 r. nie zakwalifikowano SOM jako źródła prawa pracy. Warto w tym miejscu powołać się na stanowisko doktryny, mianowicie: „Z uwagi na ustawowy wymóg wprowadzenia i stosowania standardów ochrony małoletnich jest on dokumentem obligatoryjnym, o wewnętrznym charakterze, wiążącym każdą osobę zaliczoną do personelu podmiotu. Jako taki sprawia, że konsekwencją jego nieprzestrzegania mogą być odpowiednio pracownicze bądź pozapracownicze (umowne) sankcje. Obligatoryjny charakter dokumentu standardów wskazuje ponadto, że w odniesieniu do pracowników podmiotu jego przestrzeganie mieści się w zakresie art. 100 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy – dalej k.p. (Sejm RP, 1974)”³³. Wydaje się zatem, że nie jest wykluczona kwalifikacja SOM jako dokumentu o charakterze organizacyjnym w zakładzie pracy, ponieważ obligują one pracowników do świadczenia pracy w określony, przyjęty u danego pracodawcy sposób. Stąd można przyjąć, że dokument ten należy do obszaru prawa pracy i jako taki powinien być weryfikowany przez PIP zgodnie z charakterem tego organu oraz w związku z przyznaniem mu funkcji ochronnych na rzecz małoletnich na gruncie ustawy z 2016 r.

Zakończenie

Mając na względzie kompetencje PIP, pozostaje ona ważnym podmiotem w obszarze systemu prewencji przestępczości seksualnej. Przyznanie jej kompetencji w wymiarze kontroli realizacji obowiązków z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. należy uznać za prawidłowe, choć wykraczające poza zasadniczą funkcję ochrony praw pracowniczych. W tym wymiarze rzeczony kompetencje realizują szerszą funkcję

³³ K. Michałowska, D. Ambrożuk-Wesołowska, *Ochrona praw małoletnich pacjentów w świetle wymogów dokumentu Standardy ochrony małoletnich*, Białostockie Studia Prawnicze 2024, t. 30, nr 1, s. 228.

ochronną, tj. wolności i praw dziecka. Unaocznia się zarazem wymiar społeczny tej instytucji. Realne znaczenie uprawnień PIP potwierdza badanie empiryczne, jakkolwiek obecnie widoczne jest pewne ograniczone stosowanie kompetencji z ustawy z 2016 r.

Na gruncie obowiązujących przepisów PIP pozostaje uprawniona również do poinformowania właściwych organów nie tylko o braku realizacji czynności technicznej, lecz także gdy poweźmie ustalenie, że nastąpiło dopuszczenie do pracy osoby, której dane widnieją w Rejestrze bądź też osoby, względem której orzeczono zakazy pracy z małoletnimi. Wynika to wprost z założeń systemowych prewencji przestępczości seksualnej, jak również posiadanego uprawnienia do weryfikacji legalności zatrudnienia. Przyjąć należy, że PIP jest zobowiązana do zgłoszenia wykrytych naruszeń, tj. z art. 23 ust. 2 ustawy z 2016 r. oraz z art. 23a ustawy z 2016 r. Kolejno, niezależnie, ma urzędowy obowiązek denuncjacji wykrytych w toku kontroli naruszeń, które przybierają postać przestępstwa.

Jednocześnie można postulować, by treści dotyczące uprawnień kontrolnych, określonych w art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r., zostały dookreślone na gruncie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak ma to miejsce w przypadku innych kompetencji PIP, czyli tych, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

Na marginesie można zwrócić uwagę, że zasadnym było także przyznanie uprawnienia do kontroli realizacji obowiązku wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w placówkach, w których taki obowiązek w myśl założeń ustawy występuje. Za takim stanowiskiem przemawia przede wszystkim treść wymaganych w standardach ochrony małoletnich elementów, tj. w szczególności „zasady zapewniające bezpieczne relacje między małoletnim a personelem placówki” – *vide* art. 22c ust. 1 pkt 1 ustawy z 2016 r. Takie uwarunkowania stanowią jeden z obowiązkowych elementów w zakresie realizacji pracy przez pracownika w danej placówce. Możliwe jest zatem potraktowanie standardów ochrony małoletnich jako swego rodzaju dokumentu organizacyjnego, obowiązkowego w danym zakładzie pracy. Tym bardziej że pracownik zobowiązany jest do przestrzegania standardów ochrony małoletnich wdrożonych w danym zakładzie pracy – jako jednego ze sposobów świadczenia pracy. Pracownik powinien stosować się do warunków określonych w standardach ochrony małoletnich. Skoro pracodawca jest zobowiązany do zaznajamiania pracownika ze sposobem wykonywania pracy, tj. art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy, a standardy ochrony małoletnich stanowią wytyczne odnośnie do sposobu wykonywania pracy na rzecz małoletnich, to zakres ich wprowadzenia powinien być elementem podlegającym kontroli

przez PIP³⁴. *De lege ferenda* zasadne byłoby znowelizowanie uprawnień kontrolnych PIP do weryfikacji, czy standardy ochrony małoletnich zostały wdrożone w danym zakładzie pracy.

Bibliografia

- Baran K.W., *Art. 1*, w: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025.
- Drabek A., *Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim*, Warszawa 2012.
- Gładoch M., *Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, *Zeszyty Prawnicze* 2019, z. 19.4.
- Jakubowska I., *Znaczenie funkcji ochronnej prawa pracy i rola Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie jej realizacji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2017, t. 103.
- Jarosz E., *Prawo dziecka do życia wolnego od przemocy*, *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka* 2017, t. 16, nr 2.
- Kosowski J., w: *Ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Komentarz*, red. J. Kosowski, Warszawa 2025.
- Kurowski M., w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, 2025 [wyd. el. LEX].
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako element ładu społeczno-prawnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4240. *Przegląd Prawa i Administracji* 2024, t. 137.
- Makowski D., *Kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy*, w: *System Prawa Pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
- Michałowska K., Ambrożuk-Wesołowska D., *Ochrona praw małoletnich pacjentów w świetle wymogów dokumentu Standardy ochrony małoletnich*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2024, t. 30, nr 1.
- Służalec M., *Współdziałanie państwa i Kościoła katolickiego w zakresie realizacji Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich na lata 2023–2026*, *Horyzonty Polityki* 2025, t. 16, nr 54.
- Sztych Ł., *Współpraca Państwowej Inspekcji Pracy z innymi instytucjami i organizacjami*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4240. *Przegląd Prawa i Administracji* 2024, t. 137.
- Szwed K., *Obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w świetle art. 72 ust. 1 Konstytucji RP*, *Studia Prawnoustrojowe* 2025, nr 67.
- Tomanek A., *Wpływ Państwowej Inspekcji Pracy na kształtowanie form prawnych zatrudnienia*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4240. *Przegląd Prawa i Administracji* 2024, t. 137.
- Wyka T., *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3945. *Przegląd Prawa i Administracji* 2019, t. 118.

³⁴ M. Służalec, *Współdziałanie państwa i Kościoła katolickiego w zakresie realizacji Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich na lata 2023–2026*, *Horyzonty Polityki* 2025, t. 16, nr 54, s. 222.

