



Olgierd Kucharski

Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania

Wydział Filologiczno-Historyczny

Akademia Jana Długosza w Częstochowie

ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa

e-mail: o.kucharski@ajd.czyst.pl

NAKAZY INSPEKTORA PRACY DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY JAKO INDYWIDUALNE AKTY ADMINISTRACYJNE

Streszczenie. Celem tej pracy jest określenie teoretyczno-prawnego charakteru decyzji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy wydawanych przez inspektora pracy. Najważniejsze znaczenie ma rozróżnienie decyzji deklaratoryjnych od konstytutywnych oraz związanych od swobodnych. Jak wynika z dokonanej analizy, większość decyzji ma charakter deklaratoryjny oraz związany. Ma to związek z przyjętą przez ustawodawcę koncepcją organów kontroli i nadzoru nad warunkami pracy oraz zasadą legalizmu.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy, decyzje.

THE LABOR INSPECTOR'S ORDERS CONCERNING OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY AS INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS

Abstract. The purpose of this work is to define a legal and theoretical character of a labour inspector's decision relating to workplace health and safety.

The most important issue is to distinguish declaratory from constitutive from free and relative ones. As the analysis shows most decisions has declaratory and free character which is relevant to the theory inspection and surveillance bodies accepted by national legislature and also the principle of legality.

Keywords: State Labour Inspektion, decision.

1. Nadzór nad warunkami pracy sprawowany przez organy administracyjne w imieniu państwa wymaga podejmowania działań mających na celu usuwanie stwierdzanych nieprawidłowości czy zagrożeń. Każdy organ administracyjny ma ustawowo określone prawne formy działania. Wynika to z zasady legalizmu polegającej na tym, że organy administracyjne mogą podejmować działania jedynie wtedy, gdy mają ku temu podstawy prawne¹. Celem tej zasady jest zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego każdemu obywatelowi, a więc działania przez organy państwa tylko w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi. W doktrynie prawa zasada legalizmu jest rozumiana jako konieczność spełnienia w każdym działaniu organu administracyjnego dwóch łącznych przesłanek, tj. że każde działanie powinno być oparte na przepisie prawa oraz powinno być utrzymane w granicach prawa².

Inspektor pracy, będąc organem administracyjnym, musi zawsze respektować powyższą zasadę. Ustawodawca wyposażył go w szereg kompetencji, w tym możliwości nadzorcze polegające na wydawaniu aktów mających na celu usunięcie stwierdzanych nieprawidłowości³. Ich charakter prawny może budzić pewne wątpliwości. Celem tego artykułu jest dokonanie analizy nakazów jako indywidualnych aktów administracyjnych, jakie wydaje inspektor pracy, w aspekcie teoretyczno-prawnym.

2. Istnieją różne rodzaje prawnych form działania organów administracyjnych, w tym inspektorów pracy. W tym artykule zajęto się nakazami, które należy zaliczyć do aktów administracyjnych indywidualnych, ponieważ rozstrzygają konkretne i jednostkowe sprawy⁴.

¹ W literaturze jest ta reguła określana mianem zasady praworządności albo legalności i wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. oraz art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14.06.1960 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

² Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. M. Stahl, Wyd. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 125.

³ Art. 11 i 11a ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 640 z późn. zm.). Kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy scharakteryzowano m.in. w pracach: Olgierd Kucharski, Państwowa Inspekcja Pracy a Rzecznik Praw Obywatelskich - próba porównania, [w:] Instytucje ombudsmkańskie w Polsce (wybrane zagadnienia), pod red. A. Gronkiewicz, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2013, s. 169-190; Olgierd Kucharski, Organy nadzoru i kontroli nad warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika, Informatyka, Inżynieria Bezpieczeństwa, Częstochowa 2015, Tom III, s. 69-92; Olgierd Kucharski, System organów nadzoru i kontroli nad warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy, [w:] Podmioty prawa we współczesnej administracji publicznej pod red. P. Bieś-Srokosz, K. Muchy, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2016, s. 77-87; Olgierd Kucharski, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna jako organy nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy (rozdział 18), [w:] Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (Zbiór studiów), t. III pod red. B. M. Cwiertniaka, Wyd. Humanitas, Sosnowiec 2013, s. 269-288.

⁴ System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 151.

Niezależnie od sporów teoretycznych, toczonych wokół określenia indywidualnego aktu administracyjnego, można wskazać, że – ogólnie rzecz ujmując – definiuje się go jako działanie charakterystyczne dla administracji publicznej, z którym nierozzerwalnie związana jest władczość⁵.

Definicje bardziej szczegółowe wskazują, że przez akty administracyjne indywidualne rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenia woli organu administracji publicznej, kształtujące sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie⁶. Jeszcze inne ujęcie tego zagadnienia wskazuje, że cechami charakterystycznymi aktu administracyjnego są: oparcie go na przepisach prawa administracyjnego, władczość oświadczenia woli organu, wywoływanie skutków nie tylko w prawie administracyjnym, ale także w innych dziedzinach prawa, podwójna konkretność, tj. określenie konkretnego adresata i konkretnej sprawy, wydawanie w wyniku prowadzenia postępowania administracyjnego⁷. Warto wskazać, że ustaleń w tym zakresie dokonało również orzecznictwo sądownoadministracyjne, określając, że indywidualny akt administracyjny jest to jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych⁸.

Niezależnie od sporów definicyjnych można poddać analizie elementy składające się na indywidualny akt administracyjny.

Każdy akt administracyjny jest czynnością prawną⁹. To znaczy, że akt ten jest wydawany w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych i je wywołuje¹⁰. Czynność prawna jest zatem źródłem stosunków prawnych, czyli inaczej – kreuje powstanie jakiegoś nowego stanu w obrocie prawnym.

Podkreślić należy, że akty administracyjne są wydawane na podstawie przepisów prawa administracyjnego, a nie innych gałęzi prawa¹¹.

Kolejnym elementem jest to, że akt indywidualny zawiera rozstrzygnięcie jakiejś sytuacji. Ten element rozumiany jako świadome i celowe dokonywanie przesądzenia o konsekwencjach prawnych jest cechą istotną każdego aktu. Rozstrzygnięcie należy rozumieć jako przesądzenie o istnieniu konsekwencji praw-

⁵ Tamże s. 174.

⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Akt administracyjny [w:] Prawo administracyjne red. M. Wierzbowski, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 251.

⁷ Prawo administracyjne pod red. E. Ury, Rzeszów 1996, s. 89.

⁸ np. wyrok NSA z 22.09.1983r w sprawie o sygn. SA/Wr367/83 opubl. w ONSA 1983, nr 2, poz. 75.

⁹ System prawa administracyjnego..., s. 175.

¹⁰ K. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako form prawną działania administracji, Poznań 2005, s. 466.

¹¹ Prawo administracyjne pod red. M. Wierzbowskiego, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 252.

nych jakiegoś zachowania¹², a więc ustanowienie, zmianę lub zniesienie stosunku prawnego¹³. Niekiedy rozstrzygnięcie to nazywa się „załatwieniem sprawy”¹⁴ i polega na przesądzeniu konsekwencji prawnych, co jest ostatecznym celem postępowania. Ten element został wskazany w art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego jako istotny dla każdej decyzji administracyjnej. Trzeba podkreślić, że treść indywidualnego aktu administracyjnego musi być na tyle precyzyjna, aby – po pierwsze – adresat wiedział, jak go wykonać, ale po drugie – w razie niewykonania organy egzekucyjne wiedziały, jakie działania podjąć, by doprowadzić do jego zrealizowania.

Władczość aktu administracyjnego przejawia się w tym, że wydawany jest w imieniu państwa, a jego wykonanie jest zagwarantowane przymusem państwa¹⁵. Przez to musi mieć stanowczy – jednoznaczny charakter, który będzie wskazywał stronie, jak ma się zachować. Oczywiście akt administracyjny jest wydawany przez organ administracyjny, a więc podmiot posiadający kompetencje do dokonania tej czynności prawnej, działający w imieniu państwa¹⁶.

Kolejnym elementem aktu indywidualnego jest jego uzewnętrznienie drogą złożenia stosownego oświadczenia woli, stanowiącego czynność konwencjonalną kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej. Przez podmiot kompetentny rozumie się organ w ujęciu funkcjonalnym, a więc wyposażony w kompetencje do podejmowania działań władczych¹⁷. Rozstrzygnięcie sprawy musi być sformułowane w taki sposób, aby można się było zapoznać z jego treścią, a rozstrzygnięcie mogło przybrać postać materialną¹⁸. Treść aktu musi zatem zawierać uzewnętrznione oświadczenie woli kompetentnego podmiotu zakomunikowane adresatowi¹⁹.

Indywidualność aktu administracyjnego polega na wskazaniu konkretnego adresata aktu. Następuje to przez wskazanie cech podmiotu pozwalających go zidentyfikować jako podmiot, którego mają dotyczyć skutki prawne aktu²⁰. Podmioty te muszą zatem istnieć w momencie wydawania aktu administracyjnego oraz być w sposób nie budzący wątpliwości zidentyfikowane oraz wskazane²¹.

¹² K. Ziemiński, *Indywidualny...*, s. 498 i n.

¹³ *Prawo administracyjne* red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 203.

¹⁴ K. Ziemiński, *Indywidualny...*, s. 491.

¹⁵ *Prawo administracyjne* red. M. Zdyb, J. Stelmasiak..., s. 203.

¹⁶ *Prawo administracyjne* pod red. M. Wierzbowskiego, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 252.

¹⁷ *System prawa administracyjnego...*, s. 176.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ K. Ziemiński, *Indywidualny...*, s. 492.

²⁰ *System prawa administracyjnego*, Tom 5 *Prawne formy działania administracji* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 177.

²¹ Tamże.

Konkretność jako cecha aktu administracyjnego polega na określeniu sytuacji, w jakiej adresat tego aktu ma się w określony sposób zachować. Taka sytuacja musi być zidentyfikowana i wskazana, a więc istnieć w momencie wydawania aktu²².

Wszystkie te cechy muszą spełniać akty indywidualne wydawane przez inspektora pracy, niezależnie od nazwy rodzajowej aktu, jaka zostanie mu nadana.

3. W związku z faktem, że indywidualne akty administracyjne (a więc i nakazy inspektora pracy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy) mogą dotyczyć bardzo zróżnicowanych zjawisk, można dokonać typologii ich różnych rodzajów.

Podziałem, który jest bardzo klarowny, jest rozróżnienie aktów indywidualnych na wewnętrzne i zewnętrzne. Podział ten opiera się na kryterium rodzaju więzi łączących podmiot administrujący, wydający akt, z jego adresatem²³. W przypadku, gdy te podmioty są połączone podporządkowaniem organizacyjnym opartym na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, to mamy do czynienia z aktami wewnętrznymi. Inaczej rzecz można ująć, że podmioty znajdują się w pozycji podległości organizacyjnej lub służbowej w stosunku do wydającego akt²⁴. W przypadku braku takich powiązań, mamy do czynienia z aktami zewnętrznymi. Akty zewnętrzne wymagają szczegółowej podstawy prawnej wynikającej z norm powszechnie obowiązujących.

W przypadku decyzji wydawanych przez inspektora pracy mamy do czynienia zawsze z aktami zewnętrznymi skierowanymi do pracodawców albo innych podmiotów zatrudniających pracowników²⁵.

Kolejnym podziałem – wydaje się, że kluczowym dla zrozumienia istoty decyzji wydawanych przez inspektora pracy – jest podział na akty deklaratoryjne i akty konstytutywne²⁶. Kryterium tego podziału jest charakter stosunku prawnego regulowanego decyzją²⁷, sposób kształtowania stosunku prawnego²⁸, albo czy dany akt konstytuuje (tworzy) nowy element w obrocie prawnym w postaci ukonstytuowania nowego stosunku administracyjnoprawnego, albo jego zmiany lub ustania, czy akt jedynie potwierdza (deklaruje) istnienie stosunku prawnego, który powstał już z mocy obowiązującego prawa²⁹.

²² Tamże.

²³ System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 178.

²⁴ Prawo administracyjne pod red. M. Wierzbowskiego..., s. 255.

²⁵ Art. 10-13 ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 640 ze zm.).

²⁶ System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 179.

²⁷ Prawo administracyjne pod red. Z. Niewiadomskiego, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 194.

²⁸ Prawo administracyjne pod red. M. Stahl, Wyd. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 465.

²⁹ System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 180.

Akty konstytutywne charakteryzują się tym, że wywołują określony skutek prawny na przyszłość, nie wcześniej niż od momentu jego wydania (*ex nunc*)³⁰. Skutkiem takiego aktu jest zatem albo powstanie nowego obowiązku (uprawnienia), albo zniesienie jakiegoś obowiązku (uprawnienia), ewentualnie jego zmiana. Celem tego rodzaju aktów prawnych jest ingerencja organu administracyjnego w obrót prawny powodująca powstanie, zmianę, ustanie jakiegoś stosunku prawnego

Elementem istotnym aktów deklaratoryjnych jest natomiast to, że wywołują skutki prawne również z mocą wsteczną (*ex tunc*), ponieważ charakteryzują się tym, że tylko stwierdzają istnienie pewnych skutków prawnych (obowiązków) powstałych z mocy prawa z chwilą zaistnienia określonego stanu faktycznego³¹. Stwierdzają one zatem (deklarują) powstanie określonego skutku prawnego w tej chwili, w której ziściły się przesłanki określone przez ustawodawcę, a z którymi związał on konieczność wystąpienia tych skutków prawnych³². Istotą aktów deklaratoryjnych jest zatem potwierdzenie istnienia jakiegoś stosunku prawnego w obrocie prawnym, wprowadzenie stanu pewności, czy też wykluczenie wątpliwości.

W literaturze wskazuje się na pewne trudności odróżnienia aktów deklaratoryjnych od konstytutywnych związane z tym, że dopiero od momentu wydania aktu deklaratoryjnego istnieje skuteczna możliwość powołania się na prawa i obowiązki w nim stwierdzone, a z drugiej strony, że niektóre akty konstytutywne zawierają w sobie pierwiastek deklaratoryjny³³. Dodatkowych źródeł nieporozumień dostarcza fakt, że akty deklaratoryjne mają zawsze charakter aktów związanych, tak jak niektóre akty konstytutywne, za to niektóre akty konstytutywne mają charakter swobodny (uznaniowy)³⁴.

Niezależnie od wskazanych problemów podział ten ma fundamentalne znaczenie dla zrozumienia charakteru prawnego decyzji wydawanych przez inspektora pracy. Wszelkie decyzje administracyjne (nakazy) wydawane na podstawie art. 11 i 11a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy będą miały deklaratoryjny charakter. Oznacza to, że inspektor pracy nie kreuje stosunku prawnego, co do istnienia jakiegoś obowiązku prawnego, a jedynie potwierdza fakt jego istnienia. Wynika to z samej istoty nakazów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Ustawodawca wprowadził pewne standardy postępowania mającego na celu zapewnienie ochrony zdrowia i życia pracownika, a ich treść merytoryczną zawarł w licznych przepisach prawa materialnego, począwszy od

³⁰ Tamże.

³¹ Prawo administracyjne pod red. M. Stahl, ..., Warszawa 2013, s. 465; Prawo administracyjne pod red. M. Wierzbowskiego..., s. 257.

³² System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 180.

³³ Tamże, s. 181.

³⁴ Tamże.

Działu X Kodeksu pracy³⁵, a skończywszy na licznych rozporządzeniach wykonawczych. Inspektor pracy tylko potwierdza, że taki obowiązek dotyczy również określonego podmiotu, jeżeli ten podmiot sam z siebie go nie przestrzega. Podobny charakter będą miały również nakazy placowe³⁶. Zupełnie inny charakter będą miały natomiast decyzje inspektora pracy wydawane na podstawie przepisów art. 237¹¹ § 4 oraz art. 304⁵ § 2 Kodeksu pracy, ponieważ one będą skutkowały powstaniem nowego obowiązku prawnego, jakim będzie odpowiednio zwiększenie liczebności służby bhp, albo zezwolenie na wykonywanie pracy przez dziecko. Warto podkreślić, że w takim przypadku zmienia się podejście do wydawanej decyzji, która wymaga głębszego uzasadnienia i przez to większej odpowiedzialności przy jej wydawaniu.

Podziałem, który ma również znaczenie praktyczne dla zrozumienia charakteru decyzji wydawanych przez inspektora pracy, jest wyróżnienie aktów administracyjnych indywidualnych swobodnych (uznaniowych) i aktów związanych. Kryterium tego podziału opiera się na związaniu lub braku związania podmiotu wydającego decyzję przez ustawodawcę, co do treści rozstrzygnięcia³⁷. Odróżnienie od siebie aktów związanych i swobodnych polega na sposobie udzielenia kompetencji podmiotowi do regulowania danego typu sprawy, a nie na samym akcie (który jest tylko konsekwencją regulacji ustawowych). W sytuacji, gdy organ administracyjny zostaje zobowiązany do wydania aktu administracyjnego o określonej z góry treści, to będzie to akt związany. W takim przypadku wystąpienie określonego stanu faktycznego i prawnego powoduje w konsekwencji wydanie aktu indywidualnego o takiej, a nie innej, treści³⁸.

W sytuacji natomiast, gdy przepisy prawa dają możliwość pewnych luzów decyzyjnych, czy też swobody wyboru możliwości rozstrzygnięcia i przez to kształtowania danego stosunku prawnego, będziemy mieli doczynienia z aktem uznaniowym, co jest charakterystyczne dla decyzji konstytutywnych. Przy podejmowaniu decyzji organy administracyjne będą miały zatem pewien zakres swobody, ponieważ ustawodawca zrezygnował z dokładnego uregulowania warunków wydania (przesłanek) konkretnego aktu indywidualnego³⁹. Akty wydawane w ramach uznania administracyjnego wiążą się z możliwością wydania przez organ administracyjny aktu o różnej treści w takim samym stanie

³⁵ Ustawa z 16.06.1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.)

³⁶ Olgierd Kucharski, Nakazy placowe inspektora pracy w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy* pod red. E. Wójcickiej, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2017, s. 255–272.

³⁷ *Prawo administracyjne* pod red. M. Wierzbowskiego..., Warszawa 2015, s. 259. *System prawa administracyjnego*, Tom 5 *Prawne formy działania administracji* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 182.

³⁸ *Prawo administracyjne* pod red. M. Wierzbowskiego..., s. 259.

³⁹ *Prawo administracyjne* pod red. M. Stahl..., s. 466.

faktycznym, przy czym wszystkie rozstrzygnięcia będą legalne⁴⁰. Należy jednak zaznaczyć, że działania organu administracyjnego w ramach swobodnego uznania nie oznaczają niczym nieskrępowanej swobody, ponieważ podlegają one kontroli sądów administracyjnych⁴¹. W szczególności możliwość wydania aktów uznaniowych występuje wtedy, gdy ustawodawca w przepisach prawnych dających podstawy do ich wydania używa pojęć nieostrych, albo wyrażenia organ „może wydać”, albo wskazania możliwości podjęcia działań bez wskazania dokładnego stanu faktycznego, w którym może nastąpić to działanie i wtedy posługuje się pojęciami organ „ustala, określa”.⁴²

W przypadku decyzji inspektora pracy będziemy mieli do czynienia z indywidualnymi aktami administracyjnymi (nakazami) „związanymi” – w przypadku, gdy są wydawane na podstawie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy sformułowanymi w sposób jednoznaczny w jakimś akcie prawnym (ustawie, rozporządzeniu). Akty swobodne będą dotyczyły sytuacji, gdy nakazy inspektora pracy opierają się na „zasadach” bezpieczeństwa i higieny pracy, a więc wskazaniach doświadczenia życiowego, posiadanej wiedzy, racjonalnego działania, ale niewyartykułowanych wprost w treści powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Aktami indywidualnymi swobodnymi będą również decyzje wydawane przez inspektora pracy na podstawie Kodeksu pracy (art. 237¹¹ § 4 oraz art. 304⁵ § 2).

Podziałem, który jest istotny dla scharakteryzowania indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych przez inspektorów pracy, jest podział na akty wydawane przy udziale woli adresata oraz akty wydawane bez udziału woli adresata. Podział ten może początkowo budzić zdziwienie z racji tego, że indywidualne akty administracyjne mają jednostronny charakter i są wynikiem władczego działania organów państwa. W tym podziale chodzi jednak o coś innego. Ma on za zadanie zróżnicować akty wydawane na wniosek adresata aktu od tych wydawanych niezależnie od woli stron. Kryterium tego podziału stanowi zatem to, czy adresat aktu ma wpływ na wydanie aktu, a niekiedy jego treść, czy też nie⁴³. W każdym przypadku zatem, gdy akt jest wydawany na wniosek lub ma on wpływ na jego treść, będzie on również kwalifikowany jako akt zależny od woli adresata. W sytuacjach natomiast, gdy akt jest wydawany bez udziału woli adresata, tzn. gdy nie ma on wpływu na wszczęcie postępowania, czy też nie ma możliwości żądania zaniechania wydania merytorycznego rozstrzygnięcia – będzie to akt niezależny od woli adresata⁴⁴.

⁴⁰ Tamże, s. 259 i 260.

⁴¹ Prawo administracyjne pod red. M. Stahl..., s. 466.

⁴² Tamże, s. 467.

⁴³ System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 188.

⁴⁴ Tamże.

W przypadku aktów indywidualnych wydawanych przez inspektora pracy, decyzjami wydawanymi niezależnie od woli adresata będą wszystkie nakazy, których podstawą prawną jest art. 11 i 11a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, a także art. 237¹¹ § 4 Kodeksu pracy. Zależna natomiast od woli adresata będzie decyzja zezwalająca na pracę dzieci, wydawana na podstawie art. 304⁵ § 2 Kodeksu pracy, ponieważ wniosek o jej wydanie może być w każdej chwili wycofany przez wnoszącego i wtedy postępowanie będzie ulegało umorzeniu.

Podziałem aktów administracyjnych indywidualnych, nawiązującym do opisanego wyżej, jest rozróżnienie decyzji na pozytywne i negatywne. Akty pozytywne przyznają adresatowi określone uprawnienie, a akty negatywne nakładają obowiązki lub odmawiają przyznania uprawnienia, o które ubiega się adresat⁴⁵. W literaturze ten podział bywa też określany jako rozróżnienie aktów uprawniających od aktów zobowiązujących, gdzie kryterium podziału jest to, czy na adresacie danego aktu ciąży w wyniku jego wydania obowiązek określonego zachowania, czy przysługuje mu jakieś uprawnienie⁴⁶.

W odniesieniu do aktów indywidualnych wydawanych przez inspektora pracy decyzjami negatywnymi (aktami zobowiązującymi) będą wszystkie nakazy, których podstawą prawną jest art. 11 i 11a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, a także art. 237¹¹ § 4 Kodeksu pracy. Natomiast aktem pozytywnym (uprawniającym) będzie decyzja zezwalająca na pracę dzieci wydawana na podstawie art. 304⁵ § 2 Kodeksu pracy, o ile nie zostanie wydana decyzja odmowna.

4. Podsumowując powyższe ustalenia, należy wskazać, że inspektor pracy ma szerokie kompetencje. To powoduje, że wydawane przez niego indywidualne akty administracyjne (niezależnie od noszonej nazwy) mają różną charakterystykę teoretycznoprawną. Wynika to zarówno z samej konstrukcji i celu wydawania indywidualnych aktów administracyjnych przez inspektorów pracy, jak i szerokiej właściwości rzeczowej nałożonej na te organy przez ustawodawcę.

Przedstawione wyżej klasyfikacje wydawanych aktów najlepiej wskazują ową różnorodność. Najpowszechniej stosowane nakazy wydawane na podstawie art. 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy mają deklaratoryjny charakter, co oznacza, że potwierdza się w nich tylko istnienie określonego obowiązku prawnego (stworzenia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy). Jest to związane z najważniejszą rolą, jaką ma sprawować inspekcja pracy, tj. nadzorem i kontrolą warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, co zakłada egzekwowanie wykonywania obowiązków, które każdy podmiot zatrudniający powinien, przy dołożeniu pewnej staranności, znać i stosować w praktyce.

Zupełnie inny charakter mają decyzje wydawane na podstawie Kodeksu pracy (art. 237¹¹ § 4 oraz art. 304⁵ § 2), w tym przypadku to dopiero ocena indy-

⁴⁵ Prawo administracyjne pod red. M. Stahl..., s. 466.

⁴⁶ System prawa administracyjnego, Tom 5 Prawne formy działania administracji red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel..., s. 189.

widualnych warunków, badanych w każdym przypadku, będzie skutkować decyzją o powstaniu jakiegoś obowiązku czy prawa dla danego podmiotu.

Analiza pozostałych podziałów ma już głównie subsydiarny charakter, który pozwala na dokonanie bardziej subtelnych rozróżnień.

Żyjąc w demokratycznym państwie prawa, każdy obywatel oczekuje ochrony swoich praw. Dotyczy to również oczekiwań, że organy administracji będą wykonywać nałożone zadania w taki sposób, by następował wzrost zaufania do władzy, co jest związane z praworządnością działań, bezstronnością, dokładnym wyjaśnianiem stanu faktycznego, uwzględniając interes społeczny oraz słuszny interes stron. Przechodząc do rodzajów decyzji wydawanych przez inspektora, należy wskazać, że zdecydowana większość z nich ma charakter deklaratoryjny. Uzasadnieniem takiej konstrukcji prawnej jest właśnie to, że taka charakterystyka prawnych form działania inspektora pracy pozwala na najlepszą ochronę praw i wolności obywatelskich przed nadmierną (dowolną) ingerencją organu administracji państwowej w funkcjonowanie podmiotu zatrudniającego osoby. Organ interweniuje (wydaje decyzje) zasadniczo tylko wtedy, gdy jest zagrożone bezpieczeństwo osoby zatrudnionej, a zakres takich działań określają rygorystycznie przepisy prawa.

Podkreślić należy, że rolą organów Państwowej Inspekcji Pracy jest usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości, tj. nadzór i kontrola warunków pracy, a nie tworzenie nowych standardów ochrony warunków pracy. Można powiedzieć, że rola inspektorów pracy polega na egzekucji standardów bezpieczeństwa pracy już istniejących, a nie ich kreowaniu. W wyjątkowych jedynie przypadkach decyzja może być oparta na zasadach bezpieczeństwa i higieny pracy, a więc niewyartykułowanych wprost w przepisach prawa obowiązkach. W takiej sytuacji organ musi dokładnie uzasadnić swoje stanowisko, co pozwala podmiotowi kontrolowanemu na jego weryfikację i ewentualne odwołanie, celem sprawdzenia poprawności działań organu administracji.

Wnioskiem wypływającym z przedstawionej charakterystyki decyzji inspektorów pracy jest również to, że Państwowa Inspekcja Pracy jest tylko organem nadzoru i kontroli stosowania regulacji prawnych już istniejących. Natomiast to prawodawca musi na bieżąco weryfikować, modyfikować, tworzyć i stanowić standardy ochrony pracy. Takie działania są wykonywane oczywiście przy uzyskaniu merytorycznej pomocy wyspecjalizowanych instytucji, np. instytutów badawczo-rozwojowych, w tym Centralnego Instytutu Ochrony Pracy.

Organy nadzoru i kontroli tworzą pewien system, od którego wymaga się spójności i konsekwencji w działaniu⁴⁷. W razie wystąpienia problemów z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny owe organy powinny za pośred-

⁴⁷ Olgierd Kucharski, *Organy nadzoru i kontroli nad warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce*,..., s. 69-92; Olgierd Kucharski, *System organów nadzoru i kontroli nad warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy*,..., s. 77-87.

nictwem Rady Ochrony Pracy sygnalizować konieczność podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy nie są w stanie w pełni realizować swych kompetencji, albo uważają, że w prawie są luki. Natomiast organy nadzoru i kontroli warunków pracy nie mogą zastępować prawodawcy, modyfikując lub tworząc standardy w zakresie bhp. Taki podział zadań wynika z zasad demokratycznego państwa prawa.