

TERESA WYKA

ORCID: 0000-0001-9498-4116

Uniwersytet Łódzki

WŁADCZE FORMY DZIAŁANIA PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY W DZIEDZINIE OCHRONY PRACY

Abstrakt: Państwowa Inspekcja Pracy, będąc organem nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy, ma do dyspozycji różne formy działania, w tym formy władcze mające postać decyzji administracyjnych zawierających nakazy i zakazy. Ewolucja przepisów dotyczących kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy wskazuje jednoznacznie, że działania te zostały przewidziane w szczególności dla sfery bezpieczeństwa i higieny pracy stanowiącej zasadniczy trzon ochrony pracy. Świadczy to o dostrzeganej przez ustawodawcę konieczności maksymalizacji ochrony najwyższych dóbr, jakimi są życie i zdrowie osób świadczących pracę. Przepisy bhp, będące przedmiotem działań władczych PIP, należy rozumieć szeroko. Są to przede wszystkim przepisy wynikające z prawa pracy, ale także wynikające z innych gałęzi prawa (głównie z materialnego prawa administracyjnego), jeżeli ich *ratio legis* odnosi się do sfery bhp. Decyzje administracyjne dotyczące sfery bhp mogą mieć także oparcie w zasadach bhp, które są regulami pozaprawnymi, wynikającymi z doświadczenia życiowego oraz z osiągnięć nauki i techniki. Decyzje te, mając najczęściej charakter deklaratoryjny, pełnią głównie funkcje prewencyjne, wymuszają bowiem ochronę zdrowia osób świadczących pracę. Ich adresatami są nie tylko pracodawcy, lecz także podmioty zatrudniające na innej podstawie niż stosunek pracy.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, przepisy bhp, zasady bhp, Państwowa Inspekcja Pracy, pracodawca

1. POJĘCIE WŁADCZYCH FORM DZIAŁANIA INSPEKCJI PRACY

Tytuł niniejszego opracowania wymaga na wstępie wyjaśnienia dwóch pojęć, mianowicie władczych form działania PIP oraz ochrony pracy.

Państwowa Inspekcja Pracy jest organem nadzoru państwowego¹ nad przestrzeganiem prawa pracy. Ma ona do dyspozycji różne formy działania, rozumiane jako określony przepisem prawa typ konkretnej czynności tego organu. Klasyfi-

¹ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 105, 109.

kacja tych form może przebiegać według różnych kryteriów². Często stosowane jest kryterium władztwa administracyjnego. Jest ono szczególną postacią władzy państwowej³. Charakteryzuje się zdolnością organu administracji publicznej do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków drugiej strony postępowania administracyjnego. Istotne jest, że w wypadku władztwa administracyjnego występuje nierównorzędność podmiotów, wyrażająca się w możliwości kształtowania przez organ sytuacji drugiego podmiotu niezależnie od jego woli, ale zgodnie z prawem, czyli zgodnie z zasadą praworządności⁴, która znajduje uzasadnienie w art. 7 Konstytucji RP z 1997 roku⁵ oraz w art. 6 k.p.a.⁶ Z przepisów tych wynika, że organy władzy publicznej (administracji publicznej) działają na podstawie i w granicach prawa. Cechą charakterystyczną władztwa administracyjnego jest możliwość zastosowania przymusu państwowego⁷. Organ administracji publicznej korzystający z atrybutu władztwa, czyli z możliwości stosowania przymusu państwowego, może z niego uczynić użytek, ale może także od tego odstąpić, stosując inne formy działania. Stąd wywodzi się podział na władcze i niewładcze formy działania administracji⁸. W doktrynie prawa administracyjnego do władczych form zalicza się zazwyczaj działania organu podejmowane jednostronnie w celu sformułowania nakazu lub zakazu określonego zachowania⁹. Tego rodzaju formy działania należą do kategorii czynności administracyjnoprawnych¹⁰, określanym mianem aktów administracyjnych¹¹.

Przenosząc te podstawowe ustalenia na grunt działania Państwowej Inspekcji Pracy, należy stwierdzić, że w świetle art. 11 ustawy z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy¹² inspekcja ta ma prawo do działań o charakterze władczym w postaci nakazów i zakazów (art. 11 pkt 1–7, art. 11a), które przybierają

² Szerzej zob. A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 15–38.

³ M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 86.

⁴ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 111.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁶ Ustawa z 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, Dz.U. z 2018 r. poz. 149.

⁷ Por. poglądy na ten temat w: K.M. Ziemiński, *Podział form prawnych działania administracji na działania władcze i niewładcze*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013, s. 53–59.

⁸ W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 56.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 46.

¹⁰ J. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 181–182.

¹¹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 21–22.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1251, dalej: ustawa o PIP.

postać decyzji administracyjnych (art. 33 ust. 1 pkt 1) oraz działań niewładczych w postaci wystąpień lub poleceń (art. 11 pkt 8, art. 11b oraz art. 33 ust. 1 pkt 2)¹³.

2. POJĘCIE OCHRONY PRACY

Pozostaje do rozstrzygnięcia, czy prawo PIP do działań władczych może być podejmowane w dziedzinie ochrony pracy, tak jak podkreślono w tytule opracowania. Wymaga to zdefiniowania pojęcia ochrony pracy. Jest to niezbędne, ponieważ przywołane przepisy art. 11 ustawy o PIP, wskazujące na przedmiot działań władczych i niewładczych, w ogóle nie odwołują się do tego pojęcia, choć pojawia się ono w innych przepisach, mianowicie w przepisie art. 10 pkt 6a, określającym zadania w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem rozporządzenia unijnego nr 1907/2006, w którym stanowi się o odrębnych przepisach dotyczących ochrony pracy, w art. 10 pkt 7, stanowiącym o różnych działaniach prewencyjnych PIP polegających na inicjowaniu przedsięwzięć w sprawach ochrony pracy w rolnictwie indywidualnym, a także w art. 22 ust. 3, odnoszącym się do przedstawicieli zagranicznych służb i instytucji, do zadań których należy ochrona pracy. Pojęcie to występuje też w art. 207 § 3 k.p.¹⁴, stanowiącym o obowiązku pracodawcy oraz osób kierujących pracownikami posiadania wiedzy na temat przepisów o ochronie pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. W świetle przywołanych regulacji uprawniona wydaje się konstatacja, że pojęcie ochrony pracy jest pojęciem języka prawnego tak jak pojęcia przepisów i zasad bhp, które również nie zostały przez ustawodawcę zdefiniowane, mimo że występują znacznie częściej zarówno w ustawie o PIP, jak i w kodeksie pracy¹⁵. Na gruncie unormowania zawartego w art. 207 § 3 k.p. nie ulega natomiast wątpliwości, że przepisy o ochronie pracy są kategorią szerszą niż przepisy i zasady bhp.

Doktryna prawa pracy już dawno zaakceptowała pojęcie ochrony pracy i chętnie oraz dość swobodnie się nim posługuje. Nie ma jednak zgodności odnośnie do poglądów co do jego zakresu¹⁶, a nawet przydatności¹⁷. Zasadnicze znaczenie

¹³ K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 57–58.

¹⁴ Ustawa z 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, 1043, 1495.

¹⁵ Np. w art. 18⁴ k.p. oraz w licznych przepisach działu dziesiątego kodeksu pracy, jak również w art. 283 § 1 k.p.

¹⁶ Np. K. Rączka do ochrony pracy zalicza kwestie dotyczące czasu pracy, urlopów wypoczynkowych, ochrony rodzicielstwa i stosunku pracy, eliminując w ten sposób sprawy dotyczące bhp (*idem, op. cit.*, s. 59).

¹⁷ A. Sobczyk, *Wątpliwości co do użyteczności stosowania pojęcia „ochrona pracy”*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 46–61.

odegrały w tym przedmiocie wypowiedzi W. Szuberta¹⁸, a w szczególności jego monografia *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, opublikowana w 1966 roku, w której autor przedstawił różne rozumienia ochrony pracy — od bardzo szerokiego, obejmującego w istocie całe prawo pracy, aż do ochrony pracy jako całości kształtu gwarancji prawnych służących zabezpieczeniu zdrowia i życia ludzkiego w procesie pracy¹⁹. Według niego ochronę pracy należy traktować jako instytucję prawa pracy obejmującą stosunki prawne związane z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, z uwzględnieniem przepisów o czasie pracy i urlopach wypoczynkowych ze względu, jak pisał, „na ich cel i ścisły związek z całością kształtem środków przeciwdziałających ujemnemu wpływowi pracy na zdrowie pracownika”²⁰ oraz z uwzględnieniem „różnorodności sankcji i nacisków motywacyjnych, poprzez które prawo stara się skłonić osoby odpowiedzialne za zdrowie i życie pracujących do przestrzegania cięższych na nich obowiązków”²¹. Takie też stanowisko odnajdujemy w najnowszych wypowiedziach doktryny, między innymi T. Liszcz uważa, że do prawa ochrony pracy należy włączyć, oprócz regulacji bhp, również prawo urlopowe i prawo o czasie pracy, a nawet przepisy o nadzorze nad przestrzeganiem prawa pracy przez pracodawców oraz przepisy o odpowiedzialności pracodawców za naruszanie praw pracowników²².

W moim przekonaniu takie doktrynalne ujęcie ochrony pracy — jako instytucji prawa pracy obejmującej środki prawne służące bezpośrednio ochronie zdrowia i życia świadczących pracę (środki z zakresu bhp), jak i pośrednio oddziałujące na tę sferę (przepisy o czasie pracy i urlopach wypoczynkowych) oraz konsekwencje cywilne, administracyjne i karne w razie niezapewnienia dostatecznej ochrony w tym przedmiocie — zasługuje w pełni na aprobatę. Nawiązując zatem do art. 207 § 3 k.p., w którym stanowi się o przepisach ochrony pracy obejmujących między innymi przepisy i zasady bhp, należałoby stwierdzić, że chodzi tu także o przepisy o czasie pracy i o urlopach wypoczynkowych oraz przepisy określające konsekwencje w razie ich naruszenia.

3. PRZEDMIOT DZIAŁAŃ WŁADCZYCH INSPEKCJI PRACY W SFERZE OCHRONY PRACY (W SFERZE BHP)

Powstaje jednak pytanie, czy tak szeroko rozumiana ochrona pracy jest, czy też powinna być przedmiotem działań władczych inspekcji pracy. Jedno wydaje

¹⁸ Por. na temat dorobku W. Szuberta w dziedzinie ochrony pracy: T. Wyka, *Ochrona pracy w dorobku naukowym Profesora Wacława Szuberta*, [w:] *Prawo ochrony pracy...*, s. 29–45.

¹⁹ W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 9–18.

²⁰ W. Szubert, *Ochrona pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 33; *idem*, *Ochrona pracy. Studium...*, s. 28–35.

²¹ W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium...*, s. 34–35.

²² T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy...*, s. 63.

się oczywiste — przedmiotem działań władczych PIP nie mogą być same te działania w postaci zakazów czy nakazów. Natomiast należy rozważyć, czy poza sferą bhp również regulacje z dziedziny czasu pracy i urlopów wypoczynkowych nie powinny być przedmiotem działań władczych PIP.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że art. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z lipca 1927 roku o inspekcji pracy wyraźnie stanowił o przepisach o ochronie pracy jako będących przedmiotem nadzoru inspekcji pracy. Do przepisów tych zaliczono nie tylko przepisy o ochronie życia, zdrowia i sił pracowników, lecz także inne, między innymi przepisy o czasie pracy i o urlopach. Na gruncie tych regulacji nie ulegało więc wątpliwości, że przedmiotem działań władczych inspekcji mogły być, oprócz przepisów bhp, również przepisy o czasie pracy i o urlopach wypoczynkowych²³.

Obowiązujące obecnie przepisy określające zadania i kompetencje PIP nie uprawniają do takiego twierdzenia, choć doktryna prawa pracy stawia problem rozszerzenia przedmiotowego nakazów inspekcji pracy także o te obszary²⁴. Antycypując dalsze uwagi, należy stwierdzić, że w świetle art. 10, 11 i 33 ustawy o PIP, a zatem *de lege lata*, nakazy inspektorów pracy w ramach ochrony pracy rozumianej jako instytucja prawa pracy zostały ograniczone do sfery *stricte* bhp, co oczywiście nie przeszkadza postulować, aby w ramach wniosków *de lege ferenda* włączyć do działań nadzorczych inspekcji także przepisy o czasie pracy i o urlopach wypoczynkowych, które bez wątpienia pozostają w bardzo ścisłej zależności z ochroną zdrowia i życia pracowników. Potwierdzają to na przykład przepisy określające kryteria ustalania najwyższych dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wśród których wymienia się kryterium dotyczące czasu pracy (oddziaływanie na pracownika w ciągu ośmiogodzinnego dobowego i przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy określonego w przepisach kodeksu pracy²⁵). Także judykatura wskazuje na związki sfery bhp z przepisami o czasie pracy i urlopach, uznając prawo pracownika do odpoczynku jako pracownicze dobro osobiste pochodne wobec dobra osobistego w postaci prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i prawa do ochrony zdrowia²⁶.

²³ Dz.U. z 1927 r. Nr 67, poz. 590; por. też A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 281–283.

²⁴ Por. D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy*, s. 350–351 i cytowaną tam literaturę.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 12 czerwca 2018 roku w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, Dz.U. z 2018 r. poz. 1286.

²⁶ Wyrok SN z 21 czerwca 2011 roku, III PK 96/10, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 189; szerzej na ten temat zob. T. Wyka, *Rola Kodeksu pracy w ochronie dóbr osobistych stron stosunku pracy*, [w:] *Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz* („Studia Iuridica Lublinensia” 24), Lublin 2015, s. 303–304, 306.

Ostatecznie jednak w świetle art. 11 ustawy o PIP ochrona pracy została ograniczona do sfery bhp i jako taka jest objęta władczymi działaniami inspekcji pracy charakterystycznymi dla funkcji nadzorczych²⁷.

4. RODZAJ DZIAŁAŃ WŁADCZYCH INSPEKCJI PRACY W SFERZE BHP

Przepisy dotyczące inspekcji pracy, począwszy od rozporządzenia Prezydenta RP z 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy²⁸, poprzez dekret z 10 listopada 1954 roku o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy²⁹, ustawę z 6 marca 1981 roku o Państwowej Inspekcji Pracy³⁰ aż do obecnie obowiązującej ustawy o PIP z 2007 roku, przewidują prawo do działań władczych w postaci nakazów i zakazów inspektora pracy w sferze bhp³¹. Warto jednak podkreślić, że we wszystkich tych aktach sfera bhp, jeżeli nie była jedyna³², to była wymieniana na pierwszym miejscu³³ jako sfera, w której tak mocne kompetencje były przyznane inspekcji od początku jej istnienia. Świadczy to bez wątpienia o dostrzeganej konieczności maksymalizacji ochrony dóbr najwyższych, jakimi są życie i zdrowie zaangażowane i zagrożone w procesie pracy. Można więc powiedzieć, że kompetencje władcze organów nadzoru państwowego nad przestrzeganiem przepisów i zasad bhp są głównymi gwarancjami bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracujących.

²⁷ D. Makowski, *Administracja pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 9. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 1176–1177.

²⁸ Dz.U. z 1927 r. Nr 67, poz. 590.

²⁹ Dz.U. z 1954 r. Nr 52, poz. 260.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm.

³¹ Por. szerzej na temat ewolucji przepisów w tym przedmiocie D. Makowski, *Inspekcja pracy...*, s. 340–343.

³² Tak w dekreście z 1954 roku (art. 5 pkt 3, 4).

³³ Por. art. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 roku, stanowiącym, że inspekcja pracy ma nadzór nad przestrzeganiem i wykonywaniem przepisów o ochronie pracy, a w szczególności przepisów o ochronie życia, zdrowia i sił pracowników, o przestrzeganiu dobrych obyczajów w stosunkach pracy, o umowie pracy, o zbiorowych umowach pracy, o regulaminie pracy, o czasie pracy, o dniach świątecznych, o urlopach, o pracy młodocianych i kobiet, o przedstawicielstwie pracowników i jego uprawnieniach, o pracy chałupniczej. We wszystkich tych sprawach inspektorzy uzyskali prawo wydawania nakazów, określanych mianem aktów administracyjnych, do których znajdowały zastosowanie przepisy o postępowaniu administracyjnym. Por. Z. Fenichel, *Zarys polskiego prawa robotniczego*, Kraków 1930, s. 230–232; A. Raczyński, *op. cit.*, s. 281–283; S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki prawa pracy*, Kraków 1947, s. 190–193; por. także wyrok SN z dnia 30 kwietnia 1931 roku, II 1 K. 291/31, RPE.1051/31 r., [w:] W. Szczepański, *Prawo pracy w świetle orzeczeń sądowych*, Warszawa 1933, s. 130–131. Por. też art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 roku o PIP.

Analiza obowiązujących obecnie przepisów określających działania władcze inspekcji pracy w sferze bhp prowadzi do wniosku, że ustawodawca obejmuje tymi działaniami całą tę sferę, skoro w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP do zadań inspekcji zalicza nadzór i kontrolę przestrzegania „przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bhp”, a w art. 11 pkt 1 ustawy stanowi o kompetencjach właściwych organów do nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień, gdy naruszenie dotyczy przepisów i zasad bhp. Mamy tu w istocie do czynienia z blankietowym określeniem zadań PIP w sferze bhp oraz z blankietowym upoważnieniem do działań władczych w tej dziedzinie w postaci wydawania decyzji administracyjnych zawierających nakaz lub zakaz określonego działania. Nawet gdyby ustawodawca nie uszczegółowił owych zadań i uchybień, to i tak każde naruszenie przepisów lub zasad bhp mieściłoby się w zakresie działań władczych inspekcji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że między normami zawartymi w art. 10 i art. 11 ustawy o PIP występuje istotna zależność.

5. CHARAKTER DZIAŁAŃ WŁADCZYCH INSPEKCJI PRACY W SFERZE BHP

W celu ustalenia kompetencji PIP, w tym kompetencji do działań władczych dotyczących bhp, konieczne jest ustalenie charakteru tych działań³⁴.

Jak zostało już stwierdzone, w przepisie art. 10 ust. 1 ustawy o PIP zdefiniowano zadania przypisane temu organowi administracji publicznej. Są one bardzo rozbudowane i różnorodne, a ich kolejność prezentacji i sposób ujęcia nie świadczą o spójnej koncepcji legislacyjnej³⁵. Dziedzina bhp jest w treści tego przepisu wyraźnie wyeksponowana, i w porównaniu z innymi zadaniami najbardziej szczegółowo unormowana. W art. 10 ust. 1 w pkt 1, określającym w sposób ogólny zadania inspekcji jako nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy, została wymieniona na pierwszym miejscu. Odnoszą się do niej również: pkt 5a, 6, 6a, 6b, 7, 9, 9a, 12, 15a oraz ust. 4 art. 10.

Na początku należy zauważyć, że zadania PIP określone w tych przepisach mają dwojaki charakter. Po pierwsze, są to zadania polegające na „podejmowaniu działań”, które można określić jako własne działania prewencyjne inspekcji, gdyż niewymuszające takich działań u podmiotów kontrolowanych, na przykład analizowanie przyczyn wypadków przy pracy i chorób zawodowych, inicjowanie przedsięwzięć i prac badawczych w dziedzinie bhp, prowadzenie badań i pomiarów czynników szkodliwych uciążliwych w środowisku pracy. Jest o nich mowa

³⁴ Na konieczność rozróżnienia zadań, właściwości i kompetencji organów administracji publicznej zwraca uwagę, między innymi J. Borkowski, por. *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 395 i cytowaną tam literaturę.

³⁵ K. Rączka, *op. cit.*, s. 48.

w art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz w art. 10 ust. 4. Zadania te nie uprawniają organów PIP do działań władczych i w związku z tym nie będą one przedmiotem dalszej analizy. Po drugie, są to zadania polegające na kontroli i nadzorze, do których odnoszą się przepisy zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 1, 5a, 6, 6a, 9, 9a, 12, 15a. Wskazane tam zadania są realizowane z wykorzystaniem władczych form działania inspekcji, i one właśnie staną się przedmiotem dalszych badań.

Wspólną cechą tych zadań, poza ogólnym, blankietowym zadaniem wynikającym z art. 10 ust. 1 pkt 1, polegającym na nadzorze i kontroli przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bhp, jest to, że w znakomitej większości przypadków ustawodawca odwołuje się do konkretnych ustaw nienależących do prawa pracy lub ogólnie odsyła do przepisów odrębnych, które jednak w swojej treści określają wymogi dotyczące bhp. Oznacza to, że przepisów bhp nie możemy ograniczać wyłącznie do regulacji należących do prawa pracy (jakby to wynikało z art. 10 ust. 1 pkt 1), a zatem kompetencje władcze inspekcji pracy w sferze bhp nie mogą się ograniczać tylko do naruszeń przepisów lub zasad bhp wynikających z tej gałęzi prawa.

Zadania kontrolno-nadzorcze inspekcji pracy w sferze bhp wynikające z przepisów nienależących do prawa pracy zostały wskazane w:

— art. 10 pkt 5a — kontrola wyrobów przeznaczonych do stosowania przez pracodawców pod względem stwarzania przez nie zagrożeń określonych w ustawie z 13 kwietnia 2016 roku o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku³⁶;

— art. 10 pkt 6 — kontrola wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku pod względem spełniania przez nie wymagań dotyczących bhp, określonych w odrębnych przepisach;

— art. 10 pkt 6a — nadzór nad spełnianiem przez pracodawców obowiązków dotyczących bhp wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 dotyczącego chemikaliów³⁷;

— art. 10 pkt 6b — nadzór nad przestrzeganiem warunków stosowania substancji określonych przez Europejską Agencję Chemikaliów na podstawie rozporządzenia nr 1907/2006;

— art. 10 ust. 9 — kontrola przestrzegania wymagań bhp wynikających z ustawy z 22 czerwca 2001 roku o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych³⁸;

— art. 10 pkt 9a — kontrola ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w ustawie z 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych³⁹;

³⁶ Tekst jedn. Dz.U z 2019 r. poz. 544.

³⁷ Dz. Urz. UE L 396 z 30 grudnia 2006, s. 1 ze zm.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2134.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U z 2018 r. poz. 1924.

— art. 10 pkt 15a — kontrola spełniania obowiązków w sferze bhp w zakresie paliw ciekłych według ustawy z 10 kwietnia 1997 roku — Prawo energetyczne⁴⁰.

Jedynie w art. 10 pkt 12 ustawodawca wskazuje przepisy prawa pracy, to jest ustawę z 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy⁴¹, jako podstawę szczególnego zadania PIP polegającego na wydawaniu i cofaniu zezwoleń w przypadkach, o których mowa w art. 304⁵ k.p. Dodajmy, że chociaż art. 10 ustawy o PIP o tym nie stanowi, to kodeks pracy przewiduje jeszcze jedno zadanie inspekcji, które jest realizowane w trybie decyzji administracyjnej. Chodzi o nakazanie przez inspektora pracy utworzenia służby bhp lub zwiększenia liczebności tej służby, jeżeli uzasadniają to stwierdzone zagrożenia zawodowe (art. 237¹¹ § 4 k.p.).

Wszystkie wymienione zadania PIP polegają na kontroli lub nadzorze, ich realizacja zatem dokona się za pomocą odpowiednich działań władczych, o których mowa w art. 11 pkt 1–6a oraz art. 11a ustawy o PIP, w związku z art. 33 tej ustawy, to jest w trybie decyzji administracyjnej. Dotyczy to również zadania dotyczącego zezwoleń na wykonywanie przez dziecko pracy lub innych zajęć zarobkowych (art. 304⁵ k.p.), odnośnie do którego ustawodawca nie wypowiada się jednoznacznie, że ma ono być zrealizowane w tym trybie, ale doktryna zgodnie twierdzi, że konieczna jest tu decyzja administracyjna⁴².

6. ZAKRES REGULACJI PRAWNYCH OKREŚLAJĄCYCH DZIAŁANIA WŁADCZE INSPEKCJI PRACY W SFERZE BHP

Pojawia się istotne pytanie, czy wskazane przez ustawodawcę w art. 10 ust. 1 pkt 5a, 6, 6a, 6b, 9, 15a ustawy są jedynymi ustawami, w których PIP uzyskuje kompetencje władcze, czy też można byłoby wskazać jeszcze inne regulacje odrębne niewymienione w ustawie o PIP, a dotyczące bhp, których wykonanie powinno być również zabezpieczone przymusem państwowym. Chodzi na przykład o ustawę z 27 czerwca 1997 roku o służbie bhp⁴³, która w art. 12 stanowi o obowiązku podmiotu zobowiązanego do zapewnienia badań profilaktycznych (którym jest bez wątpienia pracodawca⁴⁴) zawarcia na piśmie umowy z podstawową jednostką medycyny pracy. Wykonanie tego obowiązku powinno, w moim przekonaniu, podlegać kontroli ze strony PIP, a w razie braku takiej umowy inspekcja powinna się czuć uprawniona do działań władczych, w tym do wydania decyzji nakazującej zawarcie takiej umowy. Zaniechanie ze strony inspekcji stosownych środków może doprowadzić do naruszenia zasady uprzedniej, bezwzględnej, bezwarunko-

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 755.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, 1043, 1495.

⁴² Por. D. Makowski, *Inspekcja pracy...*, s. 354 i cytowaną tam literaturę.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1175.

⁴⁴ Por. art. 229 k.p.

wej i niepodzielnej odpowiedzialności pracodawcy za życie i zdrowie pracowników, o której mowa w art. 207 § 1 i § 2 k.p.⁴⁵, a także do zaprzepaszczenia istoty obowiązku pracodawcy zapewnienia pracownikom właściwej profilaktycznej ochrony zdrowia, albowiem w razie braku takiej umowy i stosownej reakcji ze strony inspekcji pracy pracownik mógłby uznać, że może sam dokonywać wyboru podstawowej jednostki służby medycyny pracy. Dostrzegane tutaj istotne zadania inspekcji pracy nie wynikają jednak z przepisów bhp należących do prawa pracy (ustawę o służbie medycyny pracy należy zakwalifikować do materialnego prawa administracyjnego), nie zostały również wymienione w sposób szczególny w art. 10 ustawy. Podobne pytania można postawić na przykład odnośnie do ustawy z 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane⁴⁶, ustawy z 29 listopada 2000 roku Prawo atomowe⁴⁷, które nie zostały wymienione w art. 10 ustawy, nie przynależą gałęziowo do prawa pracy, ale zawierają regulacje dotyczące bhp, a zatem ich wykonanie powinno być objęte władczymi środkami przysługującymi PIP. Podobnie należy ocenić przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2016/425 z 9 marca 2016 roku w sprawie środków ochrony indywidualnej⁴⁸, którego stosowanie powinno być również zabezpieczone odpowiednimi działaniami władczymi PIP. Trudno racjonalnie wytłumaczyć, dlaczego w art. 10 ustawy o PIP wyeksponowano niektóre ustawy jako źródło zadań nadzorczych PIP w dziedzinie bhp, a inne, które wydają się nawet istotniejsze, zostały pominięte. Nie wyjaśnia tego także art. 10 ust. 1 pkt 16 ustawy, w którego świetle do zadań PIP należy wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i przepisach szczególnych.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy stwierdzić, że zadania nadzorcze PIP w dziedzinie ochrony pracy ograniczonej do sfery bhp wynikają, po pierwsze, z przepisów i zasad bhp mających oparcie w przepisach prawa pracy, po drugie, z przepisów odrębnych nienależących do prawa pracy, do których odwołuje się ustawodawca w art. 10 ustawy o PIP, oraz po trzecie — z przepisów dotyczących bhp zawartych w innych aktach, niewymienionych w ustawie o PIP. W tym ostatnim wypadku kryterium przesadzającym będzie *ratio legis* tych przepisów, ich funkcja i rola w zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia świadczących pracę, nawet jeśli ustawodawca nie posługuje się w ich treści zwrotem „bhp”⁴⁹.

⁴⁵ Por. szerzej komentarz do art. 207 k.p. T. Wyka, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2018, s. 1203–1208.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 576.

⁴⁸ Dz. Urz. UE L 81 z 31 marca 2016, s. 51–98.

⁴⁹ Por. podobnie T. Stręć, *Państwowa Inspekcja Pracy*, Kraków 1998, s. 185–186.

7. NARUSZENIE PRZEPISÓW I ZASAD BHP JAKO PODSTAWA DZIAŁAŃ WŁADCZYCH INSPEKCJI PRACY

Przepis art. 11 pkt 1 ustawy o PIP stanowi, że właściwe organy PIP są uprawnione do nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie, w wypadku gdy naruszenie dotyczy przepisów i zasad bhp. Wydaje się, że użycie w tym przepisie spójnika „i” nie jest właściwe. Nie chodzi bowiem o łączne wykazanie tych podstaw, ale alternatywne, w przeciwnym razie dochodziłoby do absurdalnej sytuacji, gdy naruszenie przepisu bhp, ale bez wykazania naruszenia zasady bhp lub odwrotnie, uniemożliwiałoby zastosowanie odpowiednich środków władczych.

Przepisy bhp należy rozumieć szeroko. Będą to zatem przede wszystkim przepisy bhp zawarte w źródłach powszechnie obowiązujących. Konstytucja zalicza do nich przepisy Konstytucji, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 Konstytucji). Wśród norm konstytucyjnych w tym kontekście na uwagę zasługuje art. 24, który stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, państwo zaś sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania tej pracy, oraz art. 66 ust. 1 gwarantujący każdemu bezpieczne i higieniczne warunki pracy, natomiast sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy w tym zakresie określi ustawa⁵⁰. Do kategorii powszechnie obowiązujących przepisów bhp należy również zaliczyć ratyfikowane konwencje MOP dotyczące bhp⁵¹, w tym między innymi konwencję nr 161 MOP dotyczącą pracowniczych służb bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁵² i konwencję nr 176 dotyczącą bezpieczeństwa i zdrowia w kopalniach⁵³. Nie ulega jednak wątpliwości, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia zakresu powszechnie obowiązujących przepisów bhp mają przepisy wynikające z ustaw należących do prawa pracy, w pierwszej zaś kolejności z działu dziesiątego kodeksu pracy (art. 207–237¹⁵ k.p.) oraz z rozporządzeń do tego działu oraz z rozporządzeń wydanych na podstawie art. 237¹⁵ § 2 k.p. dotyczących branżowych i międzybranżowych przepisów bhp. Do powszechnie obowiązujących przepisów bhp będą należały także te, które są zawarte w ustawach i aktach doń wykonawczych wprawdzie nienależących do prawa pracy, ale służących zapewnieniu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Poza wskazanymi już wcześniej aktami prawnymi, tytułem przykładu można podać ustawę z 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁵⁴, która w art. 20 nakłada na pracodawcę lub zlecającego pracę

⁵⁰ Przepisy konstytucji są szczególnie istotne dla określenia zakresu podmiotowego przepisów bhp (szerzej T. Wyka, *Stosowanie przepisów bhp w niepracowniczym zatrudnieniu*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 7. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 650 n.

⁵¹ Szerzej na temat działalności MOP w dziedzinie bhp zob. T. Wyka, *Powszechna ochrona pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 9, s. 542 n.

⁵² Dz.U. z 2005 r. Nr 34, poz. 300.

⁵³ Dz.U. z 2003 r. Nr 117, poz. 1105.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 151 ze zm.

obowiązki w zakresie przeprowadzania szczepień ochronnych wobec pracowników oraz upoważnia do wydania w tym zakresie stosownego rozporządzenia⁵⁵.

Do zakresu pojęciowego przepisów bhp będą również należały postanowienia zawarte w specyficznych źródłach prawa pracy wskazanych w art. 9 k.p., o ile będą regulowały sferę bhp. Chodzi tu głównie o układy zbiorowe pracy i regulaminy pracy⁵⁶. Wszystkie wskazane przepisy bhp mogą być podstawą działań władczych inspekcji pracy.

Jak wynika z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP, podstawą tych działań mogą być także zasady bhp. Warto w tym miejscu zauważyć, że zasady bhp wyznaczają granice nie tylko kompetencji PIP, lecz także społecznej inspekcji pracy⁵⁷, jak również określają zakres obowiązków pracowników (art. 211 k.p.), osób kierujących pracownikami (art. 212 pkt 1 i 5 k.p.) oraz pracodawców (art. 207 § 2 i § 3 k.p.), stanowią też podstawę odpowiedzialności pracodawcy za wykroczenia przeciwko prawom pracownika (art. 283 § 1 k.p.).

Zasady bhp nie zostały jednak bliżej zdefiniowane ani skatalogowane. Ostatecznie to judykatura i doktryna określa je jako reguły pozaprawne wynikające z doświadczenia życiowego oraz z osiągnięć nauki i techniki⁵⁸. Inspekcja pracy, upoważniona do działań władczych nie tylko na podstawie przepisów bhp, lecz także zasad bhp, zyskuje w ten sposób szersze możliwości działania. Oznacza to, że nawet jeśli żaden przepis bhp nie wymaga określonych działań, ale dyktuje je doświadczenie życiowe bądź też osiągnięcia naukowo-techniczne, to inspektor powinien zastosować odpowiednie środki prawne, jeśli tylko stwierdza stan zagrożenia. Nie ulega wątpliwości, że stawia to inspektorów pracy w trudnej sytuacji, nie tylko pod względem prawnym. Zwracał na to uwagę W. Szubert, pisząc, że

Zadanie inspektora pracy staje się w takich sytuacjach odpowiedzialne i kłopotliwe. Nie może on wahać się z podjęciem interwencji, o ile stwierdzi wyraźne zagrożenia, równocześnie musi zachować umiar w posługiwaniu się narzędziem nakazu, aby nie zdeprecjonować jego znaczenia i nie osłabić własnego autorytetu⁵⁹.

Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że pomimo ogromnego rozbudowania przepisów bhp zasady bhp okazują się nadal przydatne jako podstawa

⁵⁵ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 3 stycznia 2012 roku w sprawie rodzajów czynności zawodowych oraz zalecanych szczepień ochronnych wymaganych u pracowników, funkcjonariuszy, żołnierzy lub podwładnych podejmujących pracę, zatrudnionych lub wyznaczonych do wykonywania tych czynności, Dz.U. z 2012 r. poz. 40.

⁵⁶ Por. T. Wyka, *Komentarz do art. 207 k.p.*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz...*, s. 1213–1214; por. też W. Muszański, *Istota przepisów i zasad bhp*, Warszawa 1987.

⁵⁷ Por. art. 18⁵ k.p. oraz art. 1 ustawy z 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 567.

⁵⁸ Szerzej zob. T. Wyka, *Podstawowa zasada prawa pracy dotycząca zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zasady bhp*, [w:] *Wolność, i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 396–399.

⁵⁹ W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium...*, s. 159.

działań inspekcji pracy⁶⁰. Na potwierdzenie tej tezy warto przytoczyć wyrok NSA w Katowicach z 16 grudnia 2002 roku, z którego wynika, że inspektor pracy zakazał pracodawcy wyposażania pracowników we wrotki jako stwarzające zagrożenie życia i zdrowia pomimo braku w tym względzie stosownych przepisów bhp, a sąd uznał, że oparcie decyzji na zasadach bhp jest w pełni uprawnione⁶¹. Interesujące są również wyroki sądów administracyjnych dotyczące polskich norm odnoszących się do bhp, które same przez się nie są przepisami bhp, ale można je uznać za emanację zasad bhp, do których stosowania pracodawcy są zobowiązani⁶².

Rola zasad bhp jako podstawy działań władczych inspektora pracy jest nie do przecenienia. Pozwala bowiem na ochronę najwyższych dóbr, nawet wtedy gdy ustawodawca tego jeszcze nie dostrzega. Wymaga to jednak od inspektora szerokiej wiedzy i twórczego zaangażowania.

8. NAKAZY I ZAKAZY W SFERZE BHP A RYGOR ICH NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI

Artykuł 11 pkt 1 ustawy o PIP określa w sposób ogólny zarówno podstawy działań władczych inspekcji (naruszenie przepisów lub zasad bhp), jak i same te działania (nakaz usunięcia stwierdzonych uchybień). Uszczegółowienie tych działań nastąpiło w art. 11 w pkt od 2 do 6a oraz w art. 11a. Mimo że ustawodawca nie odwołuje się w tych przepisach do bhp, to przedmiot działań władczych inspekcji tam wskazanych bez wątpienia dotyczy tej właśnie sfery. Rodzi się pytanie, co zadecydowało, że ustawodawca dokonuje takiej egzemplifikacji określonych „uchybień”. Wydaje się, że chodziło o wskazanie szczególnych naruszeń stwarzających bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia, co uzasadniało nadanie nakazom inspektora rygoru natychmiastowej wykonalności. Do tej grupy należą następujące nakazy i zakazy:

— nakaz wstrzymania prac lub działalności, gdy naruszenie powoduje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (art. 11 pkt 2);

— nakaz skierowania do innych prac pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy wbrew obowiązującym przepisom przy pracach wzbronionych, szkodliwych lub niebezpiecznych (art. 11 pkt 2)⁶³;

⁶⁰ Por. np. wyrok NSA w Warszawie z 6 maja 2008 roku, I OSK 785/07, Lex nr 471497.

⁶¹ Wyrok NSA w Katowicach z 16 grudnia 2002 roku, II SA/Ka 88/01, „Prawo Pracy” 2003, nr 4, s. 42.

⁶² Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 października 2007 roku, IV SA/WR 186/07, Lex nr 420299; wyrok NSA w Warszawie z 6 maja 2008 roku, OSK 785/07, Lex nr 471497.

⁶³ W tym wypadku wprawdzie przepis nie wymaga wystąpienia bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia ludzi, to jednak jest ono oczywiste, jeśli wykonuje się prace wzbronione, szkodliwe lub niebezpieczne.

- nakaz wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń w sytuacji gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (art. 11 pkt 3);
- zakaz wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w miejscach, w których stan warunków pracy stanowi bezpośrednie zagrożenie zdrowia i życia ludzi (art. 11 pkt 4).

Wspólną cechą wymienionych nakazów i zakazu jest przesłanka bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego, której jednak ustawodawca nie definiuje. Wydaje się, że można ją dookreślić w konfrontacji z definicją legalną zagrożenia zawartą w § 2 pkt 13 rozporządzenia MPiPS z 26 września 1997 roku w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁶⁴, pod którym to pojęciem rozumie się stan środowiska pracy mogący spowodować wypadek lub chorobę. Bezpośrednie zagrożenie oznaczałoby sytuację, w której istnieje wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia wypadku lub choroby. Ostatecznie jednak to inspektorzy pracy, wydając stosowne decyzje, będą musieli ocenić stan zagrożenia, także bezpośredniego, co z jednej strony daje im pewną swobodę w ustalaniu stanu faktycznego, z drugiej zaś czyni ich odpowiedzialnymi za błędne decyzje lub ich brak. Biorąc to pod uwagę, decyzje inspektora pracy podejmowane na podstawie art. 11 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o PIP z 2007 roku można byłoby zakwalifikować do aktów administracyjnych uznaniowych (swobodnych), skoro ustawodawca odsyła do zwrotów niedookreślonych (bezpośrednie zagrożenie, zagrożenie), pozostawiając organom rozstrzygającym swobodną możliwość oceny skutków⁶⁵. Sądzę jednak, że przepisy te nie dają podstaw do takiego twierdzenia. Warto zauważyć, że w doktrynie przyjmuje się, iż swoboda decyzyjna (uznanie administracyjne) jest charakterystyczna dla przypadków, gdy przepis stanowi, że organ administracyjny „może” podjąć stosowne rozstrzygnięcie, a nie ma w nim „nakazu lub zakazu ustalenia określonej treści rozstrzygnięcia”⁶⁶. We wskazanych przepisach art. 11 ustawy o PIP wprawdzie stanowi się o uprawnieniach inspekcji pracy, ale do zastosowania określonego środka w postaci nakazu lub zakazu. W tych wypadkach zatem możemy co najwyżej mówić o ograniczonym luzie decyzyjnym organów inspekcji pracy wyboru konsekwencji prawnych, a nie o swobodnym uznaniu administracyjnym. W dużym stopniu potwierdza tę tezę unormowanie zawarte w art. 37a ustawy o PIP, w którego świetle w uzasadnionych wypadkach, między innymi gdy nie stwierdzono bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pracowników lub innych osób wykonujących pracę, inspektor może odstąpić od stosowania środków prawnych, o których mowa w art. 33, stosując jednak ustne pouczenie o sposobach zorganizowania pracy zgodnego z wymogami prawa i ode-

⁶⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.

⁶⁵ Na temat podziału aktów administracyjnych na swobodne i związane zob. K.M. Ziemiński, *Typologia indywidualnych aktów administracyjnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, s. 181–184.

⁶⁶ Tak J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 397.

brania od podmiotu kontrolowanego oświadczenia o terminie usunięcia ujawnionych w toku kontroli uchybień.

W doktrynie wyrażono pogląd, że decyzje inspektora pracy wydane na podstawie przepisów bhp są aktami administracyjnymi „związanymi”, zaś decyzje oparte na zasadach bhp, będących regułami pozaprawnymi wynikającymi z doświadczenia życiowego oraz z osiągnięć nauki i techniki, są aktami swobodnymi⁶⁷. Kryterium, jakim się posłużono w tym wypadku, nie była klauzula generalna stanowiąca przesłankę wydania nakazu (bezpośrednie zagrożenie), ale podstawa wydania decyzji (przepis lub zasada bhp). Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem, które oznaczałoby, że organ administracji, wydając decyzje (określane jako swobodne) na podstawie zasad bhp, nie działa na podstawie prawa. Decyzje te mają przecież oparcie w przepisach stanowiących o obowiązku przestrzegania zasad bhp, o czym była już mowa.

Decyzje podjęte przez inspektora pracy w przypadkach określonych w art. 11 pkt 2, 3 i 4 mają rygor natychmiastowej wykonalności. Wskazuje to na ich szczególne znaczenie dla ochrony zdrowia i życia ludzi pracujących w warunkach zagrożenia. Jest to rygor natychmiastowej wykonalności nadany tym decyzjom jako decyzjom nieostatecznym z mocy ustawy, a nie na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. Przepis ten przewiduje możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne, między innymi ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego.

Druga grupa nakazów dotycząca sfery bhp, wynikająca z art. 11 pkt 5, 6, 6a oraz z art. 11a ustawy o PIP, nie jest uwarunkowana przesłanką bezpośredniego zagrożenia, dlatego nie została wyposażona w rygor natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy, co nie przeszkadza nadaniu tym decyzjom takiego rygoru, ale odbędzie się to nie z mocy ustawy, ale na podstawie art. 108 k.p.a. Do grupy tej należą następujące nakazy:

— nakaz zaprzestania prowadzenia działalności bądź działalności określonego rodzaju w wypadku stwierdzenia, że stan bezpieczeństwa i higieny pracy zagraża życiu lub zdrowiu pracowników lub osób fizycznych wykonujących prace na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym osób wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą (art. 11 pkt 5);

— nakaz ustalenia, w określonym terminie, okoliczności i przyczyn wypadku (art. 11 pkt 6);

— nakaz wykonania badań i pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych w środowisku pracy w wypadku naruszenia trybu, metod, rodzaju lub częstotliwości wykonania tych badań i pomiarów lub konieczności stwierdzenia wykonywania pracy w szczególnych warunkach (art. 11 pkt 6a);

⁶⁷ O. Kucharski, *Nakazy inspektora pracy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy jako indywidualne akty administracyjne*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 5, 2017, s. 102.

— nakaz umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykreślenia go z ewidencji oraz sporządzenia korekty dokonanego wpisu w tej ewidencji zgodnie z ustawą z 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (art. 11a w związku z art. 10 ust. 1 pkt 9a)⁶⁸.

9. CHARAKTER PRAWNY NAKAZÓW I ZAKAZÓW DOTYCZĄCYCH BHP

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, ustawa o PIP przewiduje w dziedzinie bhp dwa rodzaje nakazów: nakazy blankietowe usunięcia stwierdzonych uchybień w razie naruszenia przepisów lub zasad bhp oraz nakazy skonkretyzowane do określonych naruszeń, które są dodatkowo zróżnicowane ze względu na rygor natychmiastowej wykonalności. Nakazy te, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy, mają postać decyzji administracyjnych, do których znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁹. Są to decyzje, które można zakwalifikować do aktów administracyjnych zewnętrznych, albowiem między inspektorem pracy a adresatem jego decyzji nie występuje podporządkowanie organizacyjne⁷⁰. Decyzje dotyczące sfery bhp wydawane przez inspektora mogą być także oceniane ze względu na ich charakter deklaratoryjny lub konstytutywny. Przedstawione rodzaje nakazów inspektora pracy, mające oparcie w art. 11 pkt 1–6a oraz w art. 11a, są kwalifikowane jako decyzje deklaratoryjne, ponieważ nie stwarzają nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdzają istnienie określonego obowiązku ze sfery bhp⁷¹. Natomiast decyzjom zawierającym nakaz utworzenia służby bhp bądź zwiększenia liczebności tej służby (art. 237¹¹ § 4 k.p.) oraz decyzjom polegającym na zezwoleniu wykonywania przez dziecko pracy lub innych zajęć zarobkowych (art. 304⁵ k.p.) przypisuje się charakter konstytutywny⁷².

Decyzje administracyjne inspektora pracy dotyczące bhp pełnią w istocie funkcje prewencyjne. Wprawdzie wymuszają ochronę i mogą być odbierane przez adresatów tych decyzji jako sankcja (sankcja administracyjna), jednak dzięki nim nie dochodzi do zagrożenia życia lub zdrowia świadczących pracę. Można nawet powiedzieć, że są one „zastępczym” wykonaniem obowiązków spoczywających na podmiotach zatrudniających lub organizujących pracę.

⁶⁸ W doktrynie i w judykaturze występują rozbieżne stanowiska odnośnie do kompetencji PIP w przedmiocie oceny charakteru wykonywanej pracy przez pracownika dla celów ustawy o emeryturach pomostowych (por. na ten temat D. Makowski, *Inspekcja pracy...*, s. 348–350).

⁶⁹ Por. art. 12 ustawy o PIP.

⁷⁰ Por. na temat typologii indywidualnych aktów administracyjnych K.M. Ziemiński, *Typologia indywidualnych aktów administracyjnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, s. 179.

⁷¹ O. Kucharski, *op. cit.*, s. 100.

⁷² *Ibidem*, s. 101.

WNIOSKI

Ramy niniejszego opracowania nie pozwoliły na pełną analizę wszystkich zagadnień dotyczących władczych kompetencji PIP w dziedzinie bhp. W szczególności pominięto kwestię zakresu podmiotowego tych działań. Nie można jednak nie zauważyć, że właśnie w dziedzinie bhp inspekcja pracy uzyskała najdalej idące i najszerze kompetencje władcze ze względu nie tylko na ich zakres przedmiotowy, lecz także podmiotowy. Adresatami decyzji administracyjnych dotyczących bhp są bowiem nie tylko pracodawcy, ale też, zgodnie z art. 13 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 2, niebędący pracodawcami przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, na których rzecz jest świadczona praca przez osoby fizyczne, w tym wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą, bez względu na podstawę świadczenia pracy. Koresponduje to i pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjną zasadą prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji) oraz z rozwinięciem tej zasady w przepisach kodeksu pracy (art. 304 § 1 k.p.–304⁴ k.p.).

Na zakończenie warto zastanowić się nad przyszłością i przydatnością uprawnień władczych inspekcji pracy w dziedzinie bhp. Wydaje się, że jest to niezbędna kompetencja organów nadzoru państwowego w tym obszarze. Ustawodawca powinien jednak różnicować sposoby i tryb wykorzystywania inspekcyjnych uprawnień władczych dla zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracujących. W szczególności powinny być one adekwatne do zmieniających się form świadczenia pracy (praca poza stałym miejscem pracy, praca na platformach i inne). W działaniach tych należy również uwzględniać postępujące procesy globalizacji i cyfryzacji, stwarzające zupełnie nowe zagrożenia zawodowe w niespotykanej dotychczas skali (stres cyfryzacyjny, wypalenie zawodowe, alienacja w środowisku pracy). Jak dotąd jednak ustawodawca skupia się głównie na zagrożeniach o charakterze technicznym i w tym zakresie wyposaża inspektorów pracy w decyzje nakazowe i zakazowe.

A POWERFUL FORM
OF NATIONAL LABOUR INSPECTORATE ACTION
IN THE FIELD OF OCCUPATIONAL PROTECTION

Summary

The National Labour Inspectorate, being a state supervision body for the observance of labour law, has at its disposal various forms of action, including the form of administrative decisions containing orders and prohibitions. The evolution of the legislation on the competence of the National Labour Inspectorate clearly indicates that these activities were introduced in particular for the occupational safety and health sphere, which constitutes the core of labour protection. This is evidenced by the need for the legislator to maximize the protection of the highest goods that are the life and

health of the persons carrying out the work. The occupational health and safety (OSH) regulations of the National Labour Inspectorate should be understood broadly. These are primarily provisions stemming from labour law, but also from other branches of law (mainly substantive administrative law), if their *ratio legis* relates to the sphere of OSH. Administrative decisions on OSH can also be based on the principles of OSH, which are non-regulatory rules resulting from life experience and the achievements of science and technology. These decisions, usually of declaratory character, are mainly preventive, enforcing the provision of healthcare for the people who work. These decisions are addressed not only to employers but also to those who employ on a different basis than the employment relationship.

Keywords: administrative decision, occupational health and safety regulations, occupational health and safety, National Labour Inspectorate, employer

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki L., *Władztwo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016.
- Borkowski J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.
- Fenichel Z., *Zarys polskiego prawa robotniczego*, Kraków 1930.
- Grzybowski S.M., *Wstęp do nauki prawa pracy*, Kraków 1947.
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Kucharski O., *Nakazy inspektora pracy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy jako indywidualne akty administracyjne*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 5, 2017.
- Liszczyński T., *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, A.M. Mielczarek, Warszawa 2017.
- Makowski D., *Administracja pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 9. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja nadzoru państwowego nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Muszalski W., *Istota przepisów i zasad bhp*, Warszawa 1987.
- Ochendowski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Raczyński A., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930.
- Rączka K., [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Sobczyk A., *Wątpliwości co do użyteczności stosowania pojęcia „ochrona pracy”*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017.
- Stahl M., *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Stręś T., *Państwowa Inspekcja Pracy*, Kraków 1998.
- Szczepański W., *Prawo pracy w świetle orzeczeń sądowych*, Warszawa 1933.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szubert W., *Ochrona pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957.

- Szubert W., *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966.
- Wyka T., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2018.
- Wyka T., *Ochrona pracy w dorobku naukowym Profesora Wacława Szuberta*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, A.M. Mielczarek, Warszawa 2017.
- Wyka T., *Podstawowa zasada prawa pracy dotycząca zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zasady bhp*, [w:] *Wolność, i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.
- Wyka T., *Powszechna ochrona pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 9. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Wyka T., *Rola Kodeksu pracy w ochronie dóbr osobistych stron stosunku pracy*, [w:] *Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz („Studia Iuridica Lublinensia” 24)*, Lublin 2015.
- Wyka T., *Stosowanie przepisów bhp w niepracowniczym zatrudnieniu*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 7. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015.
- Ziemski K.M., *Podział form prawnych działania administracji na działania władcze i niewładcze*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemski, Warszawa 2013.
- Ziemski K.M., *Typologia indywidualnych aktów administracyjnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemski, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

AKTY PRAWNE

- Dekret z 10 listopada 1954 roku o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy, Dz.U. z 1954 r. Nr 52, poz. 260.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 12 czerwca 2018 roku w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, Dz. U. z 2018 r. poz. 1286.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/425 z 9 marca 2016 roku w sprawie środków ochrony indywidualnej, Dz. Urz. UE L 81 z 31 marca 2016 r.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy, Dz.U. z 1927 r. Nr 67, poz. 590.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 stycznia 2012 roku w sprawie rodzajów czynności zawodowych oraz zalecanych szczepień ochronnych wymaganych u pracowników, funkcjonariuszy, żołnierzy lub podwładnych podejmujących pracę, zatrudnionych lub wyznaczonych do wykonywania tych czynności, Dz.U. z 2012 r. poz. 40.
- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 roku dotyczące chemikaliów, Dz. Urz. UE L 396 z 30 grudnia 2006 r.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, Dz.U. z 2018 r. poz. 149.
- Ustawa z 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, 1043, 1495.
- Ustawa z 6 marca 1981 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362.
- Ustawa z 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 567.
- Ustawa z 7 lipca 1994 roku — Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332.
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 roku — Prawo energetyczne, tekst. jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 755.

Ustawa z 27 czerwca 1997 roku o służbie medycyny pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1175.

Ustawa z 29 listopada 2000 roku — Prawo atomowe, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 576.

Ustawa z 22 czerwca 2001 roku o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2134.

Ustawa z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1251.

Ustawa z 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 151.

Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1924.

Ustawa z 13 kwietnia 2016 roku o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 544.