

DARIUSZ MAKOWSKI

ORCID: 0000-0002-6096-8633

Uniwersytet Łódzki

INSPEKCJA PRACY JAKO ELEMENT ŁADU SPOŁECZNO-PRAWNEGO

Abstrakt: Powszechnie akceptowane jest zapatrywanie, że inspekcja pracy, sprawująca nadzór nad przestrzeganiem prawa pracy, jest jednym z kluczowych gwarantów ładu społeczno-prawnego w tej dziedzinie. Celem artykułu jest weryfikacja trafności i aktualności tego zapatrywania. Nasuwają się też pytania o charakter, prawną naturę oraz zakres występowania przez inspekcję w tej roli. Wymaga to odniesienia się do takich pojęć jak ład społeczny oraz ład prawny. Tytułowe zagadnienie skłania ponadto do spojrzenia na inspekcję pracy w kontekście historycznych uwarunkowań powołania do życia pierwszych organów tego typu. Na szczególną uwagę zasługują w związku z tym dzieje polskiej inspekcji pracy. W artykule podjęta także zostanie próba określenia podstawowych uwarunkowań, od których zależy skuteczność działań inspekcji pracy jako gwaranta ładu społeczno-prawnego.

Słowa kluczowe: inspekcja pracy, ład społeczny, ład prawny, gwarancje ładu społeczno-prawnego

WPROWADZENIE

W ostatnich latach dyskurs na tematy związane z inspekcją pracy koncentruje się wokół licznych praktycznych problemów, z którymi inspektorzy spotykają się w codziennej pracy. Należy to przyjąć ze zrozumieniem, problemy te domagają się jednak często pilnego rozwiązania, a wcześniej merytorycznej dyskusji. Jednak obok tych niewątpliwie ważnych, bieżących dylematów pracy inspekcyjnej niezmiennie aktualne pozostają kwestie ogólniejszej natury, sięgające niejako do korzeni inspekcji pracy, do tego, co czasami bywa określane mianem misji inspekcji. Zagadnienie inspekcji pracy jako elementu ładu społeczno-prawnego do takiej właśnie kategorii spraw należy.

Tytuł artykułu „Inspekcja pracy jako element ładu społeczno-prawnego” wyraża określoną tezę. Taką mianowicie, że inspekcja pracy jest elementem tego ładu. Głównym celem artykułu jest weryfikacja trafności oraz aktualności tej tezy. Zadanie to wymaga najpierw przedstawienia uwag na temat pojęciowej koncepcji ładu społeczno-prawnego w odniesieniu do prawnej instytucji inspekcji pracy. Następnie celowe będzie spojrzenie na tytułowe zagadnienie w kontekście historycz-

nym, to jest przez pryzmat genezy i uwarunkowań towarzyszących narodzinom tej instytucji prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem dziejów polskiej inspekcji pracy. Podjęte w tym zakresie rozważania będą miały na celu ustalenie nie tylko, czy inspekcja pracy jest genetycznie elementem ładu społeczno-prawnego, lecz także — w razie twierdzącej odpowiedzi na to pytanie — jakie są charakter, prawna natura oraz zakres występowania przez inspekcję w tej roli. Na koniec podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie o zasadnicze uwarunkowania, od których zależą status inspekcji pracy jako elementu ładu społeczno-prawnego oraz jej faktyczna rola w działaniach na rzecz zapewniania tego ładu.

INSPEKCJA PRACY A KONCEPCJA ŁADU SPOŁECZNO-PRAWNEGO

Pojęcie ładu społeczno-prawnego wiąże się z najbardziej fundamentalnymi zasadami organizacji państwa i społeczeństwa. Jego konstrukcja pozwala wyodrębnić dwa inne pojęcia, a mianowicie ład społeczny i ład prawny. Pojęcie ładu społecznego jest wieloznaczne i często używa się go zamiennie z pojęciem porządku społecznego. W publikacjach z dziedziny teorii państwa i prawa można się spotkać z propozycją, aby ładem społecznym nazywać stan, który charakteryzuje się tym, że członkowie danej grupy społecznej, układający współpracę między sobą lub rozwiązujący konflikty występujące w tej grupie, respektują określone normy uznawane przez członków tej grupy za obowiązujące¹. W nowszym piśmiennictwie wyodrębnia się niekiedy węższe znaczenie tego pojęcia i wówczas traktowane jest ono jako pochodna zaspokojenia potrzeby porządku, często kojarzonego z potrzebą bezpieczeństwa. W szerszym rozumieniu ład społeczny bywa zaś rozumiany jako mechanizm określający sposób bycia i funkcjonowania człowieka oraz instytucji w społeczeństwie². Zwraca się też uwagę na możliwość dwóch różnych metodologicznych podejść do znaczenia terminu „ład społeczny” — podejścia opisowego lub normatywnego. W ujęciu opisowym ład społeczny jest sposobem zorganizowania społeczności obejmującym cele kulturowe (wartości), zinstytucjonalizowane środki ich osiągnięcia, zwłaszcza normy, role i instytucje społeczne. W ujęciu normatywnym natomiast ład społeczny nie jest jakimkolwiek sposobem ułożenia stosunków społecznych, lecz taką formą ich zorganizowania, która spełnia określone cechy poprzez pozytywną lub negatywną merytoryczną charakterystykę celów (wartości) kulturowych i instytucjonalnych środków ich osiągnięcia³.

¹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 233.

² T. Biernat, *Prawo w przestrzeni normatywnej*, Łódź 2019, s. 23.

³ J. Guś, *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo — kilka uwag z zakresu teorii prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 9, 2002, s. 11–12.

Gdy chodzi z kolei o pojęcie ładu prawnego, to za konieczny, a zarazem minimalny warunek jego istnienia uważa się funkcjonowanie państwa w warunkach formalnej praworządności, która wymaga, aby aparat państwa był zorganizowany na podstawie prawa, aby działał zgodnie z prawem i na jego podstawie — bez względu na ocenę konkretnych treści tego prawa. Ład prawny bywa jednocześnie postrzegany jako element ładu społecznego, co ustawia te pojęcia w określonej wzajemnej relacji⁴. System prawa może w szczególności sprzyjać osiągnięciu określonego ładu społecznego i współtworzyć go⁵. Prawo jest czynnikiem kształtującym ład społeczny, przy czym bezpośrednie oddziaływanie systemu prawa na ład społeczny polega na regulowaniu zachowań poprzez system zakazów i nakazów, z kolei oddziaływanie pośrednie — na wywołaniu postawy legalizmu, zaufania do prawa, co sprzyja między innymi przestrzeganiu prawa. Ład społeczny nie powinien być zatem utożsamiany z ładem prawnym, choć relacje między nimi są bardzo ściśle⁶.

Wypada przy tej okazji zauważyć, że podstawową rolą prawa jest kształtowanie stosunków społecznych wedle z góry przyjętych zasad, a więc właśnie wprowadzanie w tych stosunkach określonego ładu. Takie podejście eksponuje rolę prawa jako szczególnego narzędzia oddziaływania społecznego. Wyróżnia się jednocześnie szereg funkcji prawa. W kontekście tytułowego zagadnienia na szczególne podkreślenie zasługuje funkcja stabilizacyjna, która wyraża się w tym, że skutkiem działania prawa w społeczeństwie jest utrwalanie istniejącego w nim ładu, na przykład politycznego, gospodarczego czy właśnie społecznego⁷.

W literaturze stwierdza się występowanie szeregu składników ładu prawnego, a tym samym również ładu społecznego. Wśród nich, poza formalną praworządnością, na szczególną uwagę zasługują instytucjonalne gwarancje przestrzegania prawa, w tym związane z działalnością organów państwa wyposażonych w ustawowo określone kompetencje z zakresu stosowania norm prawnych⁸. Do takich instytucjonalnych gwarancji przestrzegania norm prawnych należą także organy powołane do wykonywania kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. Najważniejszym z nich jest Państwowa Inspekcja Pracy (PIP), która pod względem funkcjonalnym jest państwowym organem kontroli i ochrony prawa. Wypełnianie przez PIP należących do niej zadań jest wykonywaniem funkcji administracji państwowej⁹. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że PIP jest

⁴ W. Lamentowicz, *Ład prawny jako składnik ładu społecznego*, [w:] *Prawo i społeczeństwo obywatelskie. Studia i szkice dedykowane prof. Annie Turskiej*, Warszawa 1990, s. 235–236.

⁵ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 233.

⁶ J. Guś, *Ład społeczny...*, s. 11 i 17.

⁷ Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2017, s. 6; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021, s. 180–182.

⁸ W. Lamentowicz, *Ład prawny...*, s. 236–237.

⁹ J. Lang, *Rozważania nad prawnym położeniem Państwowej Inspekcji Pracy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2154, „Prawo” 266, 1999, s. 212; T. Stręk, *Państwowa Inspekcja*

„organem państwowym”. W doktrynie przyjmuje się, że organem państwowym jest wyodrębniona organizacyjnie część aparatu państwowego powołana do wykonywania określonych przez prawo zadań państwa przy zastosowaniu środków (form) wynikających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium)¹⁰. PIP wszystkie te kryteria spełnia.

W ramach tych ogólnych refleksji na temat pojęcia ładu społeczno-prawnego trzeba zwrócić jeszcze uwagę na tę jego istotną cechę, którą jest wynikający z tego pojęcia cel wchodzących w jego skład zasad i wartości. Mają one mianowicie zapewnić ład, a więc jakiś porządek społeczno-prawny. W rozważaniach na temat pojęcia ładu społeczno-prawnego nie sposób więc abstrahować od tej wartościującej perspektywy. Jak się bowiem słusznie zauważa, ład lub porządek prawny zaprzeczają nieładowi lub nieporządkowi, a więc czemuś, co jest niegodne aprobaty. Tym samym ład, w tym także społeczno-prawny, należałoby niejako z samej jego istoty uważać za prawowity i godny akceptacji¹¹. Wydaje się w związku z tym, że również sama inspekcja pracy, która jest jedną z instytucjonalnych gwarancji przestrzegania prawa stanowiących składnik tego prawowitego ładu społeczno-prawnego, zyskuje dzięki temu dodatkowe aksjologiczne uzasadnienie i dodatkową legitymację do wypełniania powierzanych jej zadań.

INSPEKCJA PRACY JAKO ELEMENT ŁADU SPOŁECZNO-PRAWNEGO W KONTEKŚCIE HISTORYCZNYM

Postrzeganie inspekcji pracy jako elementu ładu społeczno-prawnego jest uzasadnione przede wszystkim z uwagi na jej sferę kompetencyjną oraz związane z nią historyczne uwarunkowania, które legły u podstaw powołania do życia pierwszych na świecie organów tego rodzaju. Geneza tej instytucji prawnej ściśle wiąże się z tak zwanym ustawodawstwem fabrycznym, które zaczęło powstawać i rozwijać się w odpowiedzi na diametralnie nowe stosunki społeczno-ekonomiczne, jakie w dziedzinie pracy przyniósł przełom XVIII i XIX wieku w następstwie rewolucji przemysłowej. Spośród wielu czynników, które miały znaczenie dla narodzin instytucjonalnej koncepcji inspekcji pracy, dwa odegrały szczególnie istotną rolę. Pierwszy wiązał się z nowymi wyzwaniami, które generowała praca fabryczna, wynikającymi zwłaszcza z wielu nowych zagrożeń dla zdrowia i życia osób pracujących. Problem ten był tym poważniejszy, że w omawianym okresie masowo zatrudniane były kobiety i dzieci, a więc osoby, których zdrowie

Pracy. Nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy, wybór aktów prawnych, wzory pism i formularzy, Kraków 1998, s. 28.

¹⁰ B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowniczym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 46; T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 47–48.

¹¹ W. Lamentowicz, *Ład prawny...*, s. 235.

w procesie pracy wymaga bezsprzecznie szczególnej ochrony. Jednym z głównych celów powołania do życia organów inspekcji pracy było w związku z tym zapewnienie właściwej ochrony zdrowia i życia wykonawców pracy w drodze sprawowanej przez inspekcję kontroli nad przestrzeganiem stanowionych w tym zakresie ochronnych norm ustawodawstwa fabrycznego. Drugim czynnikiem, który miał niewątpliwie duże znaczenie dla narodzin idei inspekcji pracy, była powszechnie odczuwana obawa przed niepokojami społecznymi i rewolucją klasową związana z radykalnymi postawami szerokiej rzeszy robotników, którzy wyrażali swoje niezadowolenie z ówczesnie panujących warunków pracy i stosunków społecznych. Działalność inspekcji pracy, mającej pełnić zadania kontrolno-nadzorcze dla dobra ludzi pracy i w ich interesie, miała wobec tego przyczyniać się do zapewnienia pokoju społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że oba wyżej wymienione cele ustanowienia organów inspekcji pracy, a więc zarówno wzgląd na ochronę zdrowia i życia pracujących, jak i zapewnienie pokoju społecznego, pozostają w ścisłym związku z pojęciem ładu społecznego. Inspekcja pracy jako organ powołany do czuwania nad przestrzeganiem przepisów dotyczących w szczególności bezpieczeństwa w pracy, ale również mająca łagodzić napięcia społeczne, od początku była zatem przeznaczona do wykonywania zadań z zakresu zapewnienia ładu społecznego. Warto przy tej okazji zauważyć, że wymienione czynniki nie tylko odegrały znaczącą rolę u źródeł historycznego procesu wypracowywania koncepcji inspekcji pracy, lecz także wciąż należą do ważnych zadań, które tej inspekcji się przypisuje. Konstatacja ta dotyczy w szczególności zadań inspekcji pracy z dziedziny ochrony zdrowia i życia osób pracujących, a więc zadań, które niezmiennie pozostają w centrum uwagi tej inspekcji na całym świecie. Jednak także jej zadania z zakresu zachowania pokoju społecznego pozostają nadal aktualne, a ich znaczenie uwidacznia się w przypadku różnego rodzaju kryzysów i napięć społecznych lub gospodarczych (zwłaszcza w obliczu problemów o globalnym charakterze, na przykład dotyczących pracy nierejestrowanej czy kryzysów migracyjnych).

O słuszności tezy, że inspekcja pracy jest elementem ładu społeczno-prawnego, mogą również świadczyć dzieje polskiej inspekcji pracy. Trzeba zwłaszcza przypomnieć, że po okresie zaborów, kiedy dopiero zaczynano stawiać fundamenty odradzającego się państwa polskiego i kładziono organizacyjne podwaliny nowego ładu społeczno-prawnego, jednym z pierwszych aktów prawnych wydanych po odzyskaniu przez Polskę niepodległości był tymczasowy dekret Naczelnika Państwa z 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy¹². Fakt, że dekret z 1919 roku należał do pierwszych źródeł prawa przyjętych po przeszło 100 latach utraty państwowości, dowodzi bardzo ważnej roli, jaką od początku przypisywano inspekcji pracy w państwie polskim po odzyskaniu niepodległości. Powołanie władz państwowych w postaci inspekcji pracy

¹² Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 5, poz. 90.

uznano bowiem za najbardziej elementarną podstawę organizacji bezpieczeństwa pracy¹³, postrzeganego jako jeden z istotnych elementów nowo tworzonego ładu społeczno-prawnego.

Również zmiany, które dotknęły inspekcję pracy w początkowym okresie po drugiej wojnie światowej, w pełni potwierdzają trafność weryfikowanej tezy. Były to bowiem zmiany wyrażające nowe założenia ładu społeczno-prawnego zgodne z ówczesnymi pryncypiami ustrojowymi państwa socjalistycznego, jakim Polska po wojnie się stała. Stosownie do tych założeń, do których należała między innymi idea zapewnienia szerokiego udziału „mas pracujących” w wykonywaniu funkcji państwa, inspekcja pracy w PRL została poddana procesowi, który można określić mianem uspołeczniania, polegającemu w ogólnym ujęciu na przekazywaniu funkcji inspekcji pracy samym pracownikom i ich przedstawicielom¹⁴. Swoistym uwieńczeniem tego procesu było wydanie dekretu Rady Państwa z dnia 10 listopada 1954 roku o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy¹⁵, na mocy którego dotychczasowe funkcje inspekcji pracy zostały przekazane związkom zawodowym.

Nowy etap rozwoju inspekcji pracy zapoczątkowała ustawa z dnia 6 marca 1981 roku o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁶, a zmiany o znaczeniu modelowym, jakie ustawa ta wprowadziła, miały swoje źródło w wydarzeniach 1980 roku (w tym w zawartych w 1980 roku tak zwanych porozumieniach sierpniowych oraz w zrealizowanym na ich podstawie postulacie pluralizmu związkowego), kontestujących nie tylko dotychczasowy ustrój pracy, lecz także obowiązujący w państwie system polityczny i gospodarczo-społeczny jako taki. W związku z wystąpieniem potrzeby dostosowania stanu prawnego w dziedzinie inspekcji pracy do diametralnie zmienionych warunków społecznych w ustawie z dnia 6 marca 1981 roku znalazły się rozwiązania prawne wyrażające założenia nowo kształtowanego ładu społeczno-prawnego, z przywróceniem inspekcji pracy charakteru organu państwowego na czele. Zasadniczo te same założenia wyraża aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁷, która nie wprowadziła zmian o charakterze (znaczeniu) modelowym w porównaniu do koncepcji polskiej inspekcji pracy ukształtowanej pod rządem ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy z 1981 roku.

Reasumując — inspekcja pracy jako instytucja prawna od początku swego istnienia była uważana za element ładu społeczno-prawnego. Można ponadto stwierdzić, że pozostawanie przez inspekcję elementem tego ładu ma charakter

¹³ A. Mazurkiewicz, *Zagadnienie organizacji bezpieczeństwa pracy*, Warszawa 1938, s. 216.

¹⁴ M. Matey, *Inspekcja pracy — model polski a tendencje światowe*, [w:] *Studia z prawa pracy*, red. H. Lewandowski Warszawa-Lódź 1988, s. 219 i 226.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 1968 r. Nr 8, poz. 47 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 97.

ponadczasowy. Jak pokazują bowiem między innymi dzieje polskiej inspekcji, była ona elementem ładu społeczno-prawnego niezależnie od zachodzących zmian ustrojowych i politycznych czy też związanych z nimi różnic w rozumieniu tego pojęcia oraz pryncypiów składających się na jego treść.

Gdy chodzi zaś o naturę prawną oraz zakres pozostawiania przez inspekcję pracy elementem ładu społeczno-prawnego, to należałoby stwierdzić, że jest ona jednym z gwarantów tego ładu w sferze stosunków związanych z wykonywaniem pracy. Inspekcja pracy jest powołana do odgrywania roli gwaranta ładu społeczno-prawnego, gwaranta praworządności w dziedzinie stosunków związanych z pracą, w obszarze zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych stosunków pracy. Za taką oceną przemawia przede wszystkim sfera kompetencyjna tej inspekcji, jej funkcje, z wykonywanymi przez nią zadaniami kontrolnymi na czele. Na gruncie polskiego systemu prawnego postrzeganie inspekcji pracy jako gwaranta ładu społeczno-prawnego ma dodatkowe uzasadnienie w art. 24 ustawy zasadniczej¹⁸, który w zdaniu pierwszym ustanawia zasadę ochrony pracy, a w drugim stanowi o sprawowaniu przez państwo nadzoru nad warunkami pracy. Państwowy nadzór nad warunkami wykonywania pracy, wykonywany w szczególności przez PIP, jest więc jednym z przejawów aktywności państwa podejmowanych w celu zagwarantowania realizacji konstytucyjnej zasady ochrony pracy¹⁹. Na podkreślenie zasługuje jednocześnie umiejscowienie art. 24 w rozdziale pierwszym Konstytucji zatytułowanym „Rzeczpospolita”, który dotyczy ustroju państwa, a tym samym odnosi się również do podstawowych zasad ładu społeczno-prawnego.

UWARUNKOWANIA WPŁYWAJĄCE NA ODGRYWANIE PRZEZ INSPEKCJĘ PRACY ROLI GWARANTA ŁADU SPOŁECZNO-PRAWNEGO

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że w formalno-prawnym, kompetencyjnym ujęciu inspekcja pracy jest elementem ładu społeczno-prawnego z uwagi na genezę i charakter wykonywanych przez nią zadań, predysponujących tego typu organ do odgrywania roli gwaranta ładu społeczno-prawnego. Jednak poza sferą formalno-prawną funkcjonowania inspekcji pracy zasadne wydaje się postrzeganie tej instytucji prawnej również przez pryzmat jej faktycznej pozycji oraz rzeczywistych możliwości odgrywania takiej roli. W obliczu faktycznych uwarunkowań, w jakich przychodzi jej funkcjonować w danym miejscu i czasie,

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁹ Na temat pojęcia ochrony pracy na gruncie art. 24 Konstytucji por. na przykład: T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 62–65; P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 101–102.

może się bowiem okazać, że rzeczywista zdolność inspekcji do wypełniania powierzonej jej misji jest znacząco ograniczona. W praktyce inspekcja pracy w jednym państwie może odgrywać rolę gwaranta ładu społeczno-prawnego w stopniu większym niż w innym. Występowanie przez inspekcję w charakterze gwaranta ładu społeczno-prawnego wydaje się zatem podlegać możliwości jakiejś oceny z punktu widzenia faktycznych zdolności do efektywnego wywiązywania się przez nią z tej roli. Przy takim założeniu nie można byłoby wykluczyć, przynajmniej teoretycznie, zaistnienia takiej nawet sytuacji, kiedy to inspekcja pracy przestałaby *de facto* odgrywać rolę gwaranta ładu społeczno-prawnego. Tak stałoby się wówczas, gdyby pozbawiona została faktycznej zdolności do skutecznego wypełniania tej funkcji i to tak dalece, że nie sposób byłoby ją jeszcze uważać za gwaranta ładu społeczno-prawnego.

Nasuwa się wobec tego pytanie, od czego zależy faktyczna pozycja i rola inspekcji pracy jako elementu ładu społeczno-prawnego. Jakie uwarunkowania determinują jej pozycję jako gwaranta tego ładu? Uwarunkowania wpływające na efektywność odgrywania przez inspekcję roli gwaranta ładu społeczno-prawnego są niewątpliwie bardzo liczne i bardzo zróżnicowane. Na ogół pozostają też w ścisłych zależnościach i wzajemnie na siebie oddziałują. Generalnie uprawniony wydaje się ich podział na dwie zasadnicze grupy: na uwarunkowania zewnętrzne i uwarunkowania wewnętrzne.

Gdy chodzi o uwarunkowania zewnętrzne, to są one zewnętrzne w takim sensie, że pozostają, co do zasady, poza zakresem decyzyjności (sprawczości) inspekcji, poza sferą jej bezpośredniego sprawczego oddziaływania. Do tej grupy należałoby przede wszystkim zaliczyć uwarunkowania natury *stricte* prawnej, a więc przepisy stanowione przez państwo i regulujące działalność inspekcji, w tym zwłaszcza jej kompetencje. Inspekcja pracy zachowuje wprawdzie pewien wpływ na kierunek i treść przepisów przyjmowanych w dziedzinie prawa pracy, w tym także w odniesieniu do niej samej²⁰, ale ostateczny kształt regulacji uchwalanych przez prawodawcze organy państwa pozostaje, co oczywiste, poza sferą bezpośredniej decyzyjności inspekcji.

Przepisy stanowione przez państwo, dotyczące zarówno inspekcji pracy (między innymi jej organizacji, zadań, środków działania, statusu inspektorów pracy), jak i prawa pracy będącego przedmiotem kontrolno-nadzorczej działalności inspekcji, podlegają częstym zmianom. Ten w istocie naturalny proces dostosowywania stanu prawnego do zmieniających się wyzwań świata pracy, bez względu na jednostkową ocenę zasadności i trafności przeprowadzanych zmian legislacyjnych, przebiega pod wpływem różnych uwarunkowań: gospodarczych, technologicznych, demograficznych i wielu innych. Można byłoby wobec tego stwierdzić,

²⁰ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy do zakresu działania głównego inspektora pracy należą opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących prawa pracy oraz inicjowanie prac legislacyjnych w tej dziedzinie. Szerzej por. D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 369–371.

że faktyczna pozycja inspekcji pracy i jej zdolność do efektywnego odgrywania roli gwaranta ładu społeczno-prawnego zależą przede wszystkim od uwarunkowań, pod których wpływem ewoluują przepisy mające znaczenie dla jej funkcjonowania. Oczywiście jednocześnie wydaje się priorytetowe założenie, że przeprowadzane zmiany legislacyjne powinny mieć na celu tworzenie warunków do jak najskuteczniejszej realizacji zadań stawianych przed inspekcją, a tym samym do umożliwienia jej odgrywania rzeczywistej roli gwaranta ładu społeczno-prawnego.

Analiza zmian legislacyjnych przeprowadzanych w dziedzinie inspekcji pracy dokonywana z punktu widzenia ich wpływu na jej zdolność do faktycznego wywiązywania się z roli gwaranta ładu społeczno-prawnego może jednak nasuwać niekiedy wątpliwości co do tego, czy istotnie te zmiany przyczyniają się do umacniania inspekcji w tej roli. Z uwagi na to, że inspekcja pracy jest postrzegana jako gwarant ładu społeczno-prawnego głównie ze względu na powierzone jej funkcje, do szczególnie istotnych trzeba zaliczać zmiany legislacyjne dotyczące zadań inspekcji. Generalnie można stwierdzić tendencję do poszerzania zakresu tych zadań²¹. Trend ten ma w znacznej mierze charakter obiektywny i wiąże się z ewolucją prawa pracy jako dziedziny o zmieniającym się (poszerzającym się) zakresie przedmiotowym. Obarczanie inspekcji pracy nowymi zadaniami jest wobec tego praktycznie nieuniknione. Jednocześnie jednak wiąże się z realną obawą przed przeciążeniem inspekcji pracy oraz z trudnościami w zapewnieniu jej odpowiednich środków działania umożliwiających satysfakcjonujące wykonywanie szerokich rzeczowo zadań. Grozi nieskutecznością działań inspekcji, a ostatecznie niemożnością realizacji celów, dla których inspekcja ta jest powołana. Ustawodawca nie powinien w związku z tym czuć się zwolniony z powinności przeprowadzania wszechstronnej oceny zasadności oraz skutków wprowadzanych zmian legislacyjnych, w wyniku których inspekcji powierzane są nowe obowiązki. Wielość zadań inspekcji zawsze towarzyszyć musi bowiem obawa o możliwość efektywnego ich wykonywania, a tym samym o zdolność do faktycznego odgrywania przez nią roli gwaranta ładu społeczno-prawnego w obszarze prawa pracy²².

Drugą z wyodrębnionych wcześniej grup uwarunkowań wpływających na faktyczną zdolność do odgrywania przez inspekcję roli gwaranta ładu społeczno-prawnego są uwarunkowania wewnętrzne (wewnątrzorganizacyjne). Są to uwarunkowania, które w przeciwieństwie do tych zewnętrznych, w dużej mierze zależą od inspekcji jako instytucji bądź też od samych inspektorów pracy. Inspekcja i inspektorzy mają zasadniczo możliwość bezpośredniego, sprawczego na nie oddziaływania oraz ich kształtowania. Do uwarunkowań tego rodzaju można byłoby zaliczyć na przykład sprawy związane z organizacją pracy w ramach po-

²¹ Por. w szczególności przeprowadzone w ostatnich latach zmiany art. 10 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

²² Szerzej por. D. Makowski, *Aktualne kierunki legislacji dotyczącej Państwowej Inspekcji Pracy — wybrane problemy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju...*, s. 114–118.

szczególnych inspektoratów, z wewnętrzną organizacją postępowań kontrolnych, z formacją zawodową inspektorów pracy czy też z przestrzeganiem etyki zawodowej oraz wysokich standardów wykonywania zawodu przez inspektorów. Te wewnętrzne (wewnątr zorganizacyjne) aspekty funkcjonowania inspekcji pracy mają bardzo duże znaczenie i rzutują w istotnym stopniu na faktyczną zdolność do odgrywania przez inspekcję roli efektywnego gwaranta przestrzegania prawa pracy. Niewątpliwie bowiem skuteczność realizacji nałożonych na tę instytucję zadań w dużym stopniu zależy od samej inspekcji i samych inspektorów. Inspekcja nie tylko więc powinna być odpowiednio umocowana do odgrywania roli gwaranta ładu społeczno-prawnego w drodze działań ustawodawczych, lecz także sama musi stawiać sobie wysokie wymagania, aby roli tej sprostać.

Wewnątr zorganizacyjne aspekty funkcjonowania inspekcji pracy, w tym sposób wypełniania obowiązków przez inspektorów pracy, wydają się mieć tym większe znaczenie, że znacząco rzutują na autorytet i wizerunek inspekcji pracy oraz na ogólny społeczny jej odbiór. Trudno zakładać, że inspekcja pracy byłaby w stanie odgrywać rolę gwaranta ładu społeczno-prawnego w dziedzinie prawa pracy w pełnym tego określenia znaczeniu, gdyby w powszechnym społecznym odbiorze dominowało przekonanie o nieskuteczności tej instytucji, o jej niewydolności i niezdolności do efektywnego wypełniania zadań (na przykład w związku z niedostateczną liczbą kontroli wykonywanych przez nią), a co gorsza, gdyby szło za tym przekonanie o opłacalności nieprzestrzegania przepisów prawa pracy. Jak się bowiem słusznie zauważa, ład prawny, a zwłaszcza instytucje gwarantujące respekt dla prawa, potwierdza swoje istnienie właśnie przez to, że wytwarza i utrwała zaufanie do bezosobowych instytucji, a nie tylko do osób²³. Oddziaływanie na ład społeczny polega wszak również na kształtowaniu postawy legalizmu, na wzmacnianiu zaufania do prawa, co ostatecznie sprzyja jego przestrzeganiu. Skłania to do wniosku, że znaczenie inspekcji pracy jako gwaranta ładu społeczno-prawnego będzie tym większe, im skuteczniej będzie realizowała swoje zadania, a to w jakiejś mierze zależy również od tego, jak jest ona postrzegana przez społeczeństwo.

PODSUMOWANIE

Inspekcja pracy, będąca państwowym organem kontroli i ochrony prawa, jest elementem ładu prawnego, a tym samym także szerzej rozumianego ładu społecznego. Wraz z innymi organami kontroli sprawującymi ją z ramienia państwa należy bowiem do instytucjonalnych gwarancji przestrzegania prawa, będących jednym z komponentów ładu prawnego. Jest jednym z gwarantów ładu społeczno-prawnego w sferze stosunków związanych z wykonywaniem pracy. Jest w tej dziedzinie gwarantem praworządności. Taka rola inspekcji wynika przede wszyst-

²³ W. Lamentowicz, *Ład prawny*..., s. 241.

kim z przypisywanych jej funkcji, zwłaszcza z wykonywanych przez nią zadań kontrolnych. To właśnie sfera kompetencyjna (formalno-prawna) predysponuje inspekcję pracy do odgrywania roli gwaranta ładu społeczno-prawnego. W perspektywie historycznej pozostawanie przez inspekcję elementem ładu społeczno-prawnego ma charakter ponadczasowy, co w szczególności potwierdzają dzieje polskiej inspekcji pracy.

Na efektywność wywiązywania się przez inspekcję pracy z roli gwaranta ładu społeczno-prawnego w sferze stosunków związanych z pracą składają się zróżnicowane uwarunkowania rzutujące na jej faktyczną pozycję oraz rzeczywiste możliwości odgrywania przez nią tej roli. Są to zarówno uwarunkowania zewnętrzne, to jest pozostające poza sferą bezpośredniego i sprawczego oddziaływania inspekcji, jak i uwarunkowania wewnętrzne, a więc zasadniczo zależne od inspekcji i od samych inspektorów pracy. W ramach uwarunkowań zewnętrznych podstawowe znaczenie mają uwarunkowania prawne — przepisy regulujące działalność inspekcji. Wydaje się być poza dyskusją, że przeprowadzane w tej dziedzinie zmiany legislacyjne powinny zmierzać do umożliwienia inspekcji jak najskuteczniejszego realizowania stawianych przed nią zadań, a tym samym do odgrywania przez nią rzeczywistej roli gwaranta ładu społeczno-prawnego.

Na zdolność inspekcji pracy do efektywnego odgrywania roli gwaranta przestrzegania prawa pracy wpływ mają również uwarunkowania wewnętrzne, takie jak właściwa organizacja pracy w inspektoratach, sprawna organizacja postępowań kontrolnych czy przestrzeganie odpowiednich standardów wykonywania zawodu przez inspektorów. Tego typu aspekty pracy inspekcji wydają się tym istotniejsze, że w dużej mierze rzutują na jej wizerunek oraz sposób postrzegania tej instytucji prawnej przez społeczeństwo. Tym samym mogą pośrednio przyczyniać się do zwiększania zaufania obywateli do inspekcji pracy jako instytucji państwa, a dzięki temu również do umacniania ładu społecznego.

LABOUR INSPECTION AS AN ELEMENT OF SOCIAL AND LEGAL ORDER

Summary

It is generally accepted that the labour inspection, in its role of supervising compliance with labour law, is one of the key guarantors of social and legal order in this area. The aim of the article is to verify the accuracy and validity of this view. Questions also arise about the legal nature and scope of the inspectorate's role in this area. This requires reference to concepts such as „social order” and „legal order”. The title issue also prompts us to look at the labour inspection in the context of the historical conditions for the establishment of the first bodies of this type. In this regard, the history of the Polish Labour Inspection deserves special attention. The article will also attempt to define the basic conditions on which the effectiveness of the activities of the labour inspection as a guarantor of social and legal order depends.

Keywords: labour inspection, social order, legal order, guarantees of social and legal order

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 43–53.
- Biernat T., *Prawo w przestrzeni normatywnej*, Łódź 2019.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021.
- Guś J., *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo — kilka uwag z zakresu teorii prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 9, 2002, s. 11–23.
- Lamentowicz W., *Ład prawny jako składnik ładu społecznego*, [w:] *Prawo i społeczeństwo obywatelskie. Studia i szkice dedykowane prof. Annie Turskiej*, Warszawa 1990, s. 235–251.
- Lang J., *Rozważania nad prawnym położeniem Państwowej Inspekcji Pracy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2154, „Prawo” 266, 1999, s. 209–215.
- Liszczyński T., *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 62–69.
- Makowski D., *Aktualne kierunki legislacji dotyczącej Państwowej Inspekcji Pracy — wybrane problemy*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 113–137.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Matey M., *Inspekcja pracy — model polski a tendencje światowe*, [w:] *Studia z prawa pracy*, red. H. Lewandowski, Warszawa-Łódź 1988, s. 217–228.
- Mazurkiewicz A., *Zagadnienie organizacji bezpieczeństwa pracy*, Warszawa 1938.
- Muras Z., *Podstawy prawa*, Warszawa 2017.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.
- Strękowski T., *Państwowa Inspekcja Pracy. Nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy, wybór aktów prawnych, wzory pism i formularzy*, Kraków 1998.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.