

Zbigniew Czarnik

Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 25-35

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej

Problematyka wskazana w tytule w doktrynie jest oczywista. Zatem wątpliwy może wydawać się powód ponownego jej podejmowania. W nauce prawa konieczność uzasadnienia decyzji jest naturalną konsekwencją procesu stosowania prawa i wymogiem należytej ochrony praw jednostki¹. Jednak obserwacja praktyki, tak ustawodawczej, jak i orzeczniczej prowadzi do wniosku, że ten nakaz kierowany do podmiotów stosujących prawo coraz częściej staje się pustym postulatem. Stwierdzenie takie wydaje się uzasadnione tym, że polski prawodawca często podejmuje próby tworzenia prawa, które ma zwalniać organ stosujący prawo z obowiązku uzasadnienia podejmowanych przez siebie decyzji, a sądy administracyjne kontrolując te działania aprobują taką praktykę i uregulowania, na podstawie których jest ona kształtowana.

Tytuł celowo zakłada pewną generalizację zjawiska, z którym mamy do czynienia w różnych obszarach działalności administracji. Wskazuje problem, który jest znaczący ze względu na zasady leżące u podstaw demokratycznego państwa prawnego, którym szcycimy się na początku XXI wieku. W tym znaczeniu podnoszone uwagi mają znaczenie ogólniejsze, choć podstawa ich formułowania jest konkretna i związana z zakresem kognicji sądów administracyjnych.

Powodem zajęcia się problemem uzasadnienia decyzji jest niepokojąca tendencja, która pojawia się w orzecznictwie sądowym

¹ Szerzej: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, Reguły, Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 249–251.

na gruncie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy². Na tym tle zaczyna rysować się dążenie sądów do bez wysiłkowego działania, czyli poszukiwania w orzecznictwie „klucza” usprawiedliwiającego przyjęte regulacje, bez namysłu, czy nie godzą one w ochronę praw jednostki. Wybór takiej drogi jest niezrozumiały, bo ponad wszystko sądy powołano do wymierzania sprawiedliwości³. Z tego powodu zasadne wydaje się wskazanie wątpliwości, jakie na gruncie ustawy o PIP wiążą się z uzasadnieniem nakazów inspektora pracy.

Stosownie do treści art. 11 u.pip. organy PIP wydają różnego rodzaju nakazy, jeżeli w trakcie postępowania kontrolnego stwierdzą, że doszło do naruszenia przepisów prawa pracy lub dotyczących legalności zatrudnienia. Zasadą jest, że w większości przypadków, w których zachodzi konieczność wydania nakazu takie rozstrzygnięcie będzie pochodziło od inspektora pracy działającego w ramach właściwości terytorialnej okręgowego inspektora pracy. Wprost o tym stanowi art. 33 ust. 1 pkt 1 u.pip.

Z teoretycznego punktu widzenia nie ma wątpliwości, że taki nakaz jest decyzją administracyjną⁴. W tym zakresie poglądy są spójne, zatem charakter prawny nakazu inspektora pracy jest materią pozostającą poza sporem. Nie ma również kontrowersji przy określaniu zakresu przedmiotowego nakazu. Wynika on z regulacji ustawowej, która w procesie stosowania prawa podlega restrykcyjnej wykładni, niedopuszczającej możliwości działania inspektora w tej formie poza sytuacjami wyraźnie w niej określonymi.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2012 r., poz. 404 ze zm.; dalej u.pip.

³ Art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.

⁴ Szerzej: M. Podgórek, *Nakaz płatniczy inspektora pracy [w:] Jednostka. Państwo. Administracja. Nowy wymiar*, pod red. E. Ura, Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica dnia 23–26 maja 2004 r., s. 394, także M. Olech, *Decyzja i wystąpienie inspektora pracy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2009, nr 4, s. 238; również wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 753/11, LEX 1102240.

Spór o nakaz pojawia się w związku z określeniem jego koniecznych elementów formalnych. Kontrowersje z tym związane są skutkiem treści art. 34 ust. 1 i 2 u.pip. w związku z treścią jej art. 12. Na podstawie tych przepisów przyjmuje się, że nakaz inspektora pracy, będąc decyzją administracyjną nie wymaga uzasadnienia, bo tego elementu decyzji nie wskazano w art. 34 ust. 2 ustawy, a z treści art. 12 wynika, że w postępowaniu przed organami PIP w sprawach nieuregulowanych w ustawie, bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo przepisach szczególnych, stosuje się przepisy k.p.a.⁵ W tak określonym stanie prawnym pojawia się spór o konieczność uzasadniania nakazu.

Orzecznictwo sądowe, zwłaszcza nowsze, stoi na stanowisku, że nakaz inspektora pracy nie wymaga uzasadnienia, gdyż uzasadnienie nie jest treścią decyzji ani jej rozstrzygnięciem, a tylko takie elementy są wymagane przepisami prawa. Dodać należy, że z dniem 8 sierpnia 2011 r. zmieniono⁶ treść art. 34 ust. 2 u.pip. w ten sposób, że zwrot „oprócz treści” zastąpiony został przez „rozstrzygnięcie”, co w moim rozumieniu nie ma wpływu na analizowany problem. Ze stanowiskiem judykatury nie można się zgodzić. W istocie przyjmuje ono najprostszy sposób wykładni wskazanych wcześniej przepisów, bez zwracania uwagi na skutki, jakie mogą wynikać dla ochrony praw podmiotowych w postępowaniach przed organami PiP.

Na poparcie tego stanowiska przywoływane są zasadniczo dwa argumenty. Wskazuje się najpierw na treść art. 34 ust. 2 ustawy i jego wykładnię językową oraz na wynikającą z art. 12 ustawy zasadę *lex specialis derogat legi generali*, a więc zakłada się, że art. 12 ustawy PIP wyłącza obowiązywanie art. 107 § 1 k.p.a. Stanowisko takie wydaje się nietrafne. Wykazanie jego wątplych podstaw musi odnosić się do dwóch stanów prawnych. Obowiązującego do dnia 8 sierpnia 2011 r., a więc do chwili nowelizacji art. 34 ust. 2

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw Dz. U. nr 124, poz. 829.

ustawy, zatem już historycznego, a co za tym idzie nie mającego znaczenia dla bieżącego orzecznictwa. Mimo wszystko dającego podstawę do refleksji nad kondycją obowiązującego prawa. Po zmianie treści art. 34 ust. 2 ustawy na skutek noweli zniknął problem rozumienia terminu „treść” nakazu, ale pojawiła się inna wątpliwość, związana z zakresem swobody ustawodawcy w tworzeniu prawa. W obu przypadkach tak samo aktualna jest kwestia stosunku art. 34 ust. 2 u.pip. do art. 107 § 1 k.p.a.

W stanie prawnym przed nowelą z 2011 r. art. 34 ust. 2 ustawy stanowił, że decyzja (nakaz) oprócz treści, powinna zawierać określenie podstawy prawnej, terminu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz pouczenie o przysługujących kontrolowanemu podmiotowi środkach odwoławczych. Przepis ten był odpowiednikiem art. 21a ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁷. Na gruncie tych regulacji przyjmowano, że treść decyzji to także jej uzasadnienie⁸. Wniosek taki wywodzono z językowego znaczenia terminu „treść”⁹ oraz z zamiennego posługiwania się pojęciem „treść” i „rozstrzygnięcie” przez samego ustawodawcę w wielu aktach prawnych. Ten sposób rozumienia treści nakazu inspektora pracy znalazł aprobatę w orzecznictwie¹⁰, co oznaczało, że za stan dopuszczalny uznano możliwość nieuzasadniania nakazu. Pogląd taki był często powielenie wcześniejszych stanowisk w formie prostego przeniesienia stosownych fragmentów rozstrzygnięć, bez podejmowania rzeczowej polemiki z zarzutami wskazującymi na naruszenie fundamentalnego nakazu uzasadniania decyzji. Zjawisko takie powinno niepokoić, zwłaszcza, że w tym samym stanie prawnym nauka prawa podniosła wątpliwości związane z treścią nakazu. Wskazywano, że art. 34 ust. 2 u.pip.

⁷ Dz. U. nr 124, z 2001 r., poz. 1362 ze zm.

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 381/08, LEX 536813.

⁹ Zob. M. Olech, *op. cit.*, s. 241.

¹⁰ Np. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 370/10, LEX 617297; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt. I OSK 753/11, LEX 1102240.

był regulacją nieprecyzyjną¹¹, a niekiedy wprost przyjmowano, że do nakazów ma zastosowanie art. 107 k.p.a., a to oznacza, że uzasadnienie faktyczne i prawne jest niezbędnym elementem poprawnemu wydanemu rozstrzygnięcia przez inspektora pracy¹¹.

Taki pogląd znalazł akceptację orzecznictwa¹², zatem opowiedzenia się na rzecz przeciwnego stanowiska wymagało szczególowej argumentacji, której najczęściej nie było. Po zmianie treści art. 34 ust. 2 u.pip. wprowadzonej nowelą z 2011 r. niewątpliwie jest, że nakaz inspektora ma zawierać oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, termin usunięcia ujawnionych uchybień oraz pouczenie o środkach odwoławczych. Zatem obecne ujęcie przepisu zrezygnowało z kontrowersyjnego terminu „treść” i posługuje się w to miejsce „rozstrzygnięciem”, nic nie wspominając o uzasadnieniu. Zabieg nowelizacyjny ograniczył się do zmiany terminów, konsekwentnie przyjmując, że nakaz ma być rozstrzygnięciem administracji nieposiadającym uzasadnienia. Działanie takie jest ukłonem w stronę tych tendencji orzeczniczych, które przyjęły zbędność uzasadnienia nakazów wydawanych w trybie u.pip.

Wskazane rozwiązania, sprzed i po nowelizacji, należy ocenić krytycznie. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące względy. Zasada demokratycznego państwa prawnego zakłada, że porządek prawny traktuje równo wszystkie podmioty prawa. W znaczeniu materialnym gwarantuje równość podmiotów wobec prawa¹³. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że tę zasadę realizuje m.in. dostateczna określoność regulacji prawnych zezwalających organowi państwowemu na ingerencję w sferę praw przysługujących podmiotom prawa. Oznacza to, że ustawy muszą nie tylko wyznaczać precyzyjnie dopuszczalny zakres ingerencji państwa, ale mają określać tryb, w jakim podmiot ogra-

¹¹ Tak: J. Jagielski [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 125 i n.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt I OSK 1159/07, LEX 493539, wyrok z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 873/05, LEX 194866.

¹³ Szerzej: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 172.

niczany w swoich prawach lub wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego praw¹⁴. Tego rodzaju ochronę gwarantują każdemu przepisy Konstytucji RP¹⁵. Art. 78 Konstytucji stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wymóg określony we wskazanym przepisie mogą spełniać tylko te regulacje, które gwarantują możliwość skorzystania z „pełnego” środka zaskarżenia, czyli takiego, przy pomocy którego można kwestionować zarówno wykładnię prawa jak i proces jego subsumcji, a także ustalenia stanu faktycznego dokonane w postępowaniu I instancyjnym. Dopiero tak skonstruowany środek prawny pozwala na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym¹⁶.

Wskazanego warunku nie spełnia decyzja, która nie posiada uzasadnienia. Stosowanie prawa jest procesem złożonym. Realizuje się przez wiele czynności interpretacyjnych, a ich konsekwencją jest podejmowanie decyzji, w tym rozstrzygających indywidualną sprawę. Dlatego szczególnie istotne jest oczekiwanie, by zwłaszcza „ostateczna” (rozstrzygająca) decyzja interpretacyjna została po prostu uzasadniona¹⁷. Każde uzasadnienie decyzji ma do spełnienia określoną rolę. Uzewnętrznia motywację, która legła u podstaw jej wydania¹⁸. W ten sposób umożliwia realną ochronę praw w postępowaniu odwoławczym. Zatem racjonalna wykładnia art. 34 ust. 2 u.p.p. przed nowelizacją mogła zakładać tylko takie rozumienie pojęcia „treść”, w którym mieściło się uzasadnienie, bo tylko w ten sposób można było zapewnić prokonstytucyjną wykładnię ustawy nakładającej obciążenia na podmiot prawa.

Odstąpienie od tej reguły uzasadniano niekiedy szczególnym charakterem nakazu wydawanego przez inspektora pracy. Zwra-

¹⁴ Zob. OTK 1992, cz. I, Warszawa 1992, s. 158.

¹⁵ Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁶ B. Błoński, G. Rząsa, *Glosa do postanowienia SN z dnia 3 października 2005 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 126.

¹⁷ Szerzej: M. Zieliński, *op. cit.*, s. 249; również: E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5, s. 3 i n.

¹⁸ Zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 131; tenże: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 94–95.

cano uwagę, że takie rozstrzygnięcia są podejmowane w interesie publicznym, na rzecz ochrony warunków pracy. Te niewątpliwe cechy nakazu nie uprawniają jednak do naruszania ogólnych reguł związanych z formami działania administracji. Polski porządek prawny charakteryzuje się tym, że funkcjonuje w nim wiele różnorodnych inspekcji. One wszystkie działają w interesie publicznym i na rzecz bezpieczeństwa publicznego, jednak w żadnym przypadku ustawodawca nie dokonał tak radykalnego odstępstwa od zasady uzasadnienia wydawanych przez nie decyzji. Dla sytuacji nagłych przewidział formę ustną decyzji, ewentualnie ich wykonywalność pomimo braku ostateczności. Zawsze jednak pozostawił zobowiązanemu możliwość polemiki z argumentami stanowiącymi podstawę podjęcia tych rozstrzygnięć.

Założenie, że nakaz inspektora pracy ma być nieuzasadniony prowadzi do przyjęcia fikcyjnej ochrony adresata takiej decyzji w postępowaniu odwoławczym. Fikcja w tym zakresie jest podwójna, gdyż odwołanie zasadniczo rozpoznaje pracodawca inspektora (okręgowy inspektor pracy), i nie wiadomo, w jakim zakresie, bo jaką polemikę może podejmować adresat nakazu nie znając motywów podjęcia rozstrzygnięcia. Przecież w postępowaniu administracyjnym, a takie toczy się przed organami PIP nie ma możliwości utrzymywania w mocy rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych, jeżeli naruszają one prawo materialne w jakimkolwiek zakresie. Jednak by móc stwierdzić, czy w ogóle doszło do naruszenia prawa i jaki jest jego charakter trzeba znać argumentację organu wydającego decyzję. Brak takiej wiedzy wyklucza kontrolę, bo przecież dopatrując się naruszenia prawa (materialnego) w postępowaniu odwoławczym nie można wypowiedzieć się co do tej okoliczności w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, gdyż nie można ustalić jaki charakter miało to naruszenie w postępowaniu przed inspektorem pracy. Stan taki jest nie do zaakceptowania, gdyż należy mieć na uwadze treść art. 135 w związku z art.

145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.¹⁹ Pozbawienie nakazu uzasadnienia czyni w wielu przypadkach niemożliwym zastosowanie art. 135 p.p.s.a.

Po nowelizacji art. 34 ust. 2 u.pip. i wyraźnym wskazaniu, że decyzja inspektora ma zawierać rozstrzygnięcie, ale nie uzasadnienie, sytuacja komplikuje się na innym poziomie. Pojawia się wątpliwość związana z konstytucyjnością przepisu. Pytanie takie staje się zasadne w świetle uwag już podniesionych. Dodatkowo znajduje wsparcie w doktrynie, która stoi na stanowisku, że przepis art. 107 k.p.a. obowiązuje wszystkie organy administracji publicznej w jednakowym stopniu, bez względu na szczebel administracji oraz charakter podmiotów realizujących zadania publiczne²⁰.

Zasadniczo uzasadnienie decyzji jest elementem obligatoryjnym każdego rozstrzygnięcia władzy publicznej o sytuacji prawnej jednostki. Wyjątki w tym zakresie muszą być reglamentowane w ścisły sposób. W istocie rezygnacja z uzasadnienia możliwa jest tylko w przypadku, gdy decyzja uwzględnia żądanie strony. Zwolnienie to ma charakter procesowy, bo nie organ prowadzący postępowanie, ale uczynienie zadość żądaniu strony zwalnia organ z obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia. Drugi wyjątek ma charakter materialny. Wynika z przepisów szczególnych, a podstawą legitymującą takie działanie jest wzgląd na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, obronność. Jednak i w tych sprawach motywy decyzji znajdują się w aktach sprawy, a tylko nie mogą być ujawniane stronom postępowania²¹. Zatem nawet w sprawach istotnych dla bytu państwa motywy decyzji istnieją, a w przypadku nakazu ustawa przyjmuje, że są zbędne. Stan taki nie może za-

¹⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270.

²⁰ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 503.

²¹ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, Warszawa 2010, s. 156.

sługiwać na akceptację, gdyż brak jest przesłanek, które uzasadniałyby przyjęcie takiego rozwiązania prawnego.

Art. 34 u.pip. budzi wątpliwości nie tylko w zakresie odnoszącym się do uzasadnienia nakazu. Wprowadza rozwiązania, które są nieznanne polskiemu porządkowi prawnemu. Bliższe przyjrzenie się tej regulacji i literalne jej stosowanie może prowadzić do konsekwencji sprzecznych z Konstytucją. Z treści przepisu wynika, że decyzje mogą mieć formę pisemną lub stanowiącą wpis do dziennika budowy. Przecież wpis do dziennika budowy jest formą pisemną, a nie nowym rodzajem formy decyzji administracyjnej. Poza tym przepis przyznaje prawo odwołania się tylko od nakazów mających formę pisemną oraz będących wpisami do dziennika budowy. Pomija takie uprawnienie dla decyzji wydawanych w formie ustnej. Zatem w odniesieniu do tych decyzji pewnie ma zastosowanie k.p.a., ze względu na treść art. 12 ustawy, jako sprawy nieregulowanej przez art. 34 ustawy. Jeżeli jednak tak być powinno, to przyjąć trzeba, że posługiwanie się przez zwolenników odrębności art. 34 ustawy od art. 107 § 1 k.p.a. z odwołaniem się do pierwszeństwa materii szczegółowej nad ogólną natrafia na poważne trudności.

Zastosowanie dla tych przypadków zasady *lex specialis derogat legi generali* nie może być tylko automatycznym wskazaniem treści art. 12 i art. 34 ust. 2 ustawy, jak ma to najczęściej miejsce w orzecznictwie. Wymaga raczej dokładnego określenia przedmiotu reglamentacji objętego dyspozycją przepisów art. 34 ust. 2 u.pip. i art. 107 k.p.a. Dopiero na podstawie tak poczynionych założeń można próbować ustalać, które materie są regulację szczególną, a które ogólną i dopiero wówczas poszukiwać zasad ich obowiązywania. W innym ujęciu można dojść do kuriozalnych rozstrzygnięć.

Przy przyjęciu takiego założenia nie jest oczywiste, czy z treści art. 34 ust. 2 u.pip. wynika uprawnienie organów inspekcji pracy do odstępowania od uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć. Wszak art. 34 nie wskazuje wprost, że reguluje logicznie i wyczerpująco całą materię związaną z wydaniem decyzji. Skoro tak to

przynajmniej wykładnia tego przepisu musi być logiczna, a to oznacza, że obserwowany trend orzeczniczy jest podążaniem w niewłaściwym kierunku. Jeżeli przyjąć za poprawny pogląd, który wskazuje na szczególny charakter art. 34 ust. 2 ustawy, to trzeba konsekwentnie zgodzić się z tym, że nakaz inspektora pracy ma kompletną regulację w tym przepisie, co oznacza, że nie ma do niego zastosowania art. 107 k.p.a. i wówczas zasadnie można przyjąć, że nie wymaga on uzasadnienia. Jednak wtedy trzeba się pogodzić z tym, że nie wymaga on podpisania z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby uprawnionej do jego wydania. Z treści art. 107 § 1 k.p.a. wynika, że podpis jest elementem istotnym decyzji, konstytuującym istnienie tego aktu. Art. 34 ust. 2 u.pip. nie wskazuje podpisu jako elementu nakazu, zatem jego brak nie powinien mieć żadnego znaczenia dla bytu prawnego tej decyzji. Wniosek taki jest absurdalny i nielogiczny. W obowiązującym porządku prawnym decyzja administracyjna bez podpisu nie może funkcjonować. Przy takim rozumieniu treści art. 37 ust. 2 należałoby przyjąć, że jest to przepis niekonstytucyjny.

Logiczne rozwiązanie tego problemu jest możliwe tylko przy założeniu prokonstytucyjnej wykładni wskazanego uregulowania. Skutek taki daje się osiągnąć tylko wtedy, gdy przyjmie się, że w analizowanym przypadku nie mamy do czynienia z regulacją szczególną, a tylko nieudolnym powtórzeniem regulacji kodeksowej, zwłaszcza, że z treści art. 107 § 2 k.p.a. wynika możliwość określenia przez przepisy szczególne innych składników, które powinna zawierać decyzja. Skorzystanie przez ustawodawcę z tej możliwości może polegać na wprowadzeniu innych składników, ponad te, które są obligatoryjne i zostały wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Konsekwencją takiego rozumienia treści art. 34 ust. 2 u.pip. musi być przyjęcie, że nakaz inspektora pracy ma obok wymienionych w tym przepisie składników zawierać także uzasadnienie oraz podpis osoby upoważnionej do wydania nakazu zgodnie z dyspozycją art. 107 § 1 k.p.a. W takim przypadku treść art. 12 ustawy nakazującego stosować przepisy k.p.a. w postępowaniu

przed organami inspekcji trzeba odczytywać bardziej systemowo niż literalnie. O takiej potrzebie interpretacji prawa wiedzieli już Rzymianie przyjmując, że *lex semper intendit, quod convenit ration*²².

ABSTRACT

A guarantee function of reasons of an administrative decision

The article discusses the problems of a guarantee function of reasons of an administrative decision. It indicates general principles requiring to give reasons of every decision to apply law and it turns attention to arising tendencies in law-making and its application, which accept introduction of divergence from a basic legal rule. Particular considerations were related to a regulation contained in art. 34 section 2 and art. 12 of act on the State Labour Inspection, in which the legislator departs from an obligation to draft reasons of orders issued by labour inspectors. Such a practice was evaluated negatively, and sources of this evaluation find the reasons in the constitutional principles and a rational interpretation of the indicated provisions.

²² Ustawa zawsze dąży do tego co zgadza się z rozsądkiem, cyt. za: K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Sentencje łacińskie i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2007, s. 96.