

Marzena SZUBA*

 <https://orcid.org/0000-0002-9728-0373>

ZEZWOLENIE NA PODJĘCIE PRACY LUB INNYCH ZAJĘĆ ZAROBKOWYCH PRZEZ DZIECKO – W ŚWIETLE OBSERWACJI EMPIRYCZNYCH

(Streszczenie)

Wydanie zezwolenia inspektora pracy na podjęcie pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko jest gwarancją, że będzie ono zatrudnione w odpowiednich warunkach. Jego celem jest zabezpieczenie dziecka przed pracą niebezpieczną i zagrażającą jego rozwojowi. Celem artykułu jest zbadanie charakteru prawnego wskazanego zezwolenia, a także elementów, które musi ono zawierać, by uznane było za zgodne z prawem.

Dogmatyczna analiza powyżej wspomnianego zagadnienia poparta zostanie badaniami empirycznymi przeprowadzonymi na podstawie danych uzyskanych z Inspekcji Pracy.

Słowa kluczowe: zatrudnienie; dziecko; stosunek pracy; inspektor pracy

1. Wstęp

Opracowanie dotyczy tematyki zatrudnienia dzieci poniżej lat 16 w trybie art. 304⁵ ustawy kodeks pracy (dalej jako: k.p.)¹, a konkretnie najważniejszego elementu związanego z procesem podejmowania przez dziecko pracy lub innych zajęć zarobkowych, czyli zezwolenia inspektora pracy. Warto na początku zauważyć, że wskazana problematyka jest zagadnieniem do dnia dzisiejszego budzącym kontrowersje. Mimo że kwestie dotyczące poszczególnych aspektów zatrudnienia dzieci poruszane były w literaturze – nie podjęto jednak do tej pory wszechstronnej analizy wskazanego elementu, od którego zależy zgodność z prawem zatrudnienia dziecka. W opracowaniu podjęta zostanie próba kompleksowego omówienia tej problematyki, która obejmie zarówno aspekt dogmatyczny, jak i empiryczny.

* Doktorantka, Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej; e-mail: marzena.szuba@student.uj.edu.pl

¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 141).

W artykule kompleksowo zostanie omówiona tematyka dotycząca zarówno charakteru zezwolenia inspektora pracy, jak i elementów, które powinno ono zawierać. Do wskazanych zagadnień na płaszczyźnie dogmatycznej odniesiony zostanie także aspekt empiryczny obrazujący, jak to zagadnienie wygląda w praktyce².

2. Charakter zezwolenia inspektora pracy

Analizę należy rozpocząć od omówienia charakteru zezwolenia inspektora pracy na podjęcie pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko. Jak już wspomniano, jest ono konieczne do zgodnego z prawem zatrudnienia dziecka – jest to element kluczowy, określający najważniejsze warunki, w których odbywać będzie się wykonywanie wskazanych zajęć.

W zasadzie jednoznacznie przyjmuje się w doktrynie, że analizowane zezwolenie ma charakter decyzji administracyjnej³. Wynika to – jak podkreśla M. Włodarczyk – z *verba legis* ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁴, a konkretnie z treści art. 12 nakazującego stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁵ w sprawach niebędących przedmiotem regulacji omawianej ustawy⁶. Wobec więc braku we wskazanej ustawie, jak i w porządku prawnym uregulowań kształtujących w sposób odrębny procedurę wydania zezwolenia przez inspektora pracy stosowane są przepisy k.p.a. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 k.p.a., jeżeli przepisy wskazanego kodeksu nie stanowią odmiennie, organ wydaje decyzję ad-

² Dla celów tego opracowania przeprowadzone zostały empiryczne badania aktowe. Uzyskano dane z Okręgowego Inspektoratu Pracy w Krakowie obejmujące wnioski i zezwolenia inspektora pracy na podjęcie przez dziecko pracy lub innych zajęć zarobkowych w trybie art. 304⁵ k.p. Dane objęły okres od stycznia 2015 r. do końca października 2017 r. We wskazanym okresie zostało złożonych łącznie 1369 wniosków – 421 w 2015, 851 w 2016 i 971 w 2017 r. (do 26 października 2017 r.). Z uwagi na tak dużą ilość materiałów badania ograniczono do co dziesiątego złożonego – pod względem chronologicznym – wniosku i odpowiadającej mu decyzji inspektora pracy.

Do analizy zebranych danych zostały użyte programy: Microsoft Exel oraz program statystyczny IBM SPSS. Przy obliczaniu zależności oraz relacji między danymi za istotne przyjęto prawdopodobieństwo testowe na poziomie $p < 0,05$.

³ **A. Reda**, *Dopuszczalność pracy dzieci*, w: **M. Kosek, J. Słyk** (red.), *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci profesor Wandy Stojanowskiej*, Beck, Warszawa 2008, s. 405; **E. Maniewska**, w: **K. Jaśkowski, E. Maniewska**, *Kodeks Pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Tom I*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 1553.

⁴ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 5).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168).

⁶ **M. Włodarczyk**, *Niepracownicze zatrudnienie dzieci*, w: **K. Baran** (red.), *System prawa pracy*, t. VII, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 271.

ministracyjną (tzw. domniemanie na rzecz wydania decyzji administracyjnej)⁷. Decyzje administracyjne rozstrzygające sprawę mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny⁸. Pozytywna decyzja inspektora pracy polegać będzie na wydaniu zezwolenia na zatrudnienie dziecka, negatywna zaś na odmowie jego wydania.

Warto zauważyć, że wskazana decyzja administracyjna miała charakter pozytywny we wszystkich analizowanych przypadkach – tym samym zezwolenie zostało wydane w stosunku do wszystkich 227 złożonych wniosków. Innymi słowy, inspektor pracy uznał, iż we wszystkich badanych przypadkach spełnione były ustawowe przesłanki umożliwiające podjęcie przez dziecko pracy. Z jednej strony taki stan rzeczy może być powodowany lepszą znajomością procedury przez podmioty zatrudniające, co uwidacznia się z każdym złożonym wnioskiem. Z drugiej strony wydaje się, że (co zostanie omówione niżej) inspektor pracy dość liberalnie podchodził do spełnienia ustawowych wymagań, koniecznych do zatrudnienia dziecka. Wątpliwości dotyczące ich wypełnienia rozstrzygane były na korzyść podmiotów składających wnioski o wydanie zezwolenia na zatrudnienie dziecka. *De iure* analizowane zezwolenie jest więc decyzją administracyjną, która może rozstrzygać kwestię zatrudnienia dziecka w sposób pozytywny lub negatywny. *De facto* zaś wskazana decyzja we wszystkich badanych przypadkach miała charakter pozytywny.

TABELA 1: *Zezwolenie inspektora pracy*

Zezwolenie inspektora pracy	Liczba	Procent
Zezwolenie	227	100

Źródło: opracowanie własne.

Omawiając charakter zezwolenia inspektora pracy, warto też dodać, że proces zatrudnienia dziecka nie zawsze przebiega zgodnie z określonymi przez prawo wymaganiami. Dzieci w praktyce mogą być zatrudniane bez zezwolenia inspektora pracy czy też po jego cofnięciu. Kluczowa dla przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu dzieci jest kwestia istniejących w polskim porządku sankcji karnych, których głównym celem jest właśnie zapobieganie wskazanym sytuacjom. Ustawodawca stanowi w art. 283 § 1 pkt 9 k.p., że odpowiedzialność ponosi, „kto” zatrudnia dziecko bez omawianego zezwolenia inspektora pracy. Sankcją jest grzywna w wysokości od 1 000,00 do 30 000,00 zł⁹.

⁷ J. Skoczyński, w: Z. Salwa (red.), *Kodeks Pracy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 966.

⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 367.

⁹ M. Włodarczyk, *Niepracownicze zatrudnienie dzieci*, w: K. Baran (red.), *op. cit.*, s. 272.

Wydaje się, że słusznie ustawodawca wprowadził sankcje karne zabezpieczające dziecko przed zatrudnieniem bez zezwolenia inspektora pracy. Regulacja pozbawiona sankcji *stricte* represyjnej mogłaby w sposób niewystarczający zapobiegać zatrudnieniu wbrew regułom określonym w art. 304⁵ k.p. Grzywna pełni tym samym funkcję odstraszającą, zapobiegając zatrudnieniu dziecka wbrew wymogom ustawy.

3. Elementy zezwolenia inspektora pracy

Kolejno – po omówieniu charakteru zezwolenia inspektora pracy – warto poddać analizie charakter oraz treść jego poszczególnych elementów (przy uwzględnieniu zarówno teoretycznego, jak i praktycznego aspektu wskazanego zagadnienia). Elementy zawarte w zezwoleniu inspektora pracy są bowiem ukształtowane w sposób różnorodny i składają się na kompleksową regulację – szerszą oraz odmienną od typowej decyzji administracyjnej¹⁰. Wskazany akt stosowania prawa jest więc szczególnym typem decyzji administracyjnej. Art. 304⁵ § 5 k.p. wymienia sześć elementów, które powinno zawierać zezwolenie inspektora pracy:

- dane osobowe dziecka i jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna;
- oznaczenie podmiotu prowadzącego działalność w zakresie przewidzianym w § 1 art. 304⁵ k.p. (podmiotu prowadzącego działalność kulturalną, artystyczną, sportową lub reklamową);
- określenie rodzaju pracy lub innych zajęć zarobkowych, które może wykonywać dziecko;
- określenie dopuszczalnego okresu wykonywania przez dziecko pracy lub innych zajęć zarobkowych;
- określenie dopuszczalnego dobowego wymiaru czasu pracy lub innych zajęć zarobkowych;
- inne niezbędne ustalenia, wymagane ze względu na dobro dziecka lub rodzaj, charakter albo warunki wykonywania pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko.

Wśród wskazanych powyżej komponentów zezwolenia – ze względu na ich charakter – celowe jest wyróżnienie elementów proceduralnych pełniących jedynie funkcję informacyjną oraz elementów materialnych kształtujących mający powstać stosunek zatrudnienia¹¹.

¹⁰ Podstawę do zamieszczania w decyzji administracyjnej szczególnych uregulowań tworzy art. 107 § 2 k.p.a.

¹¹ Elementy, które nie zostały wskazane przez art. 304⁵ § 5 k.p., (a obowiązkowe w każdej decyzji administracyjnej – zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a.) nie zostaną poddane analizie, przekracza to

Rozpoczynając od elementów proceduralnych, z treści art. 304⁵ § 5 k.p. można wywnioskować, iż należą do nich dwa pierwsze wskazane powyżej komponenty, czyli dane osobowe dziecka i jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna oraz podmiotu prowadzącego działalność kulturalną, artystyczną, sportową lub reklamową. Są one jednocześnie – jak wynika z wykładni literalnej wskazanego przepisu – elementami bezwzględnie obligatoryjnymi każdego zezwolenia. Stanowią one jedynie modyfikację, dotyczącego każdej decyzji administracyjnej, wymogu oznaczenia stron. Wskazane komponenty nie wykazują więc żadnego związku z mającym powstać stosunkiem pracy lub stosunkiem cywilnoprawnym, a pełnią jedynie funkcję oznaczenia podmiotów związanych z tym procesem. Z natury rzeczy wyjaśnienie treści elementów proceduralnych wymaga nawiązania do prawa administracyjnego procesowego i wykładni wymogu oznaczenia stron w decyzji administracyjnej.

K.p.a. nie wskazuje co prawda, jakie dane osobowe powinna zawierać decyzja – doktryna ukształtowała jednak swoje poglądy na ten temat w oparciu o treść art. 107 § 1 k.p.a. Stosując ukształtowaną na podstawie tego przepisu wykładnię, uznać należy, że w przypadku przedstawicieli ustawowych (i dzieci) do spełnienia warunku wskazania danych osobowych wystarczające jest podanie imion, nazwisk i adresów¹². Podobnie należy postąpić w przypadku, gdy podmiotem zatrudniającym jest osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność (dodając jedynie po wskazanych danych jej firmę)¹³. W przypadku zaś podmiotu zatrudniającego, który jest osobą prawną – winno podać się nazwę (firmę) oraz siedzibę¹⁴.

Obowiązkowy wymóg podawania bardziej szczegółowych danych (na przykład numerów PESEL) wydaje się nie znajdować uzasadnienia w kontekście zasady szybkości postępowania administracyjnego, wynikającej z art. 12 k.p.a. Uwzględnianie wskazanych informacji przedłużyłoby (poprzez nadmierną szczegółowość) czas sporządzania wskazanych decyzji. Nie można jednak uznać zawarcia dodatkowych danych za nieprawidłowość, taka wykładnia prowadziłaby bowiem *ad absurdum* – wskazane informacje są po prostu niezbędnym minimum¹⁵.

bowiem ramy tego opracowania, którego celem jest omówienie zezwolenia inspektora pracy w świetle art. 304⁵ k.p.

¹² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Beck, Warszawa 2017, s. 659.

¹³ M. Dyl, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Beck, Warszawa 2017, s. 801.

¹⁴ M. Dyl, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Beck, Warszawa 2011, s. 559.

¹⁵ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 659.

Drugą kategorią elementów zezwolenia inspektora pracy są elementy mające charakter materialny – wpływające na proces zatrudnienia dziecka. Należą do nich wszystkie pozostałe, wskazane powyżej wymogi zezwolenia, czyli określenie dopuszczalnego okresu zatrudnienia, dopuszczalnego dobowego wymiaru czasu pracy lub innych zajęć zarobkowych, rodzaju zajęć oraz inne niezbędne ustalenia inspektora pracy. Warto zauważyć, że część z nich jest bezwzględnie obligatoryjna, a mianowicie te określające okres zatrudnienia i dobowy czas pracy oraz rodzaj zajęć, które powinno wykonywać dziecko. Za względnie obligatoryjny można zaś uznać jedynie ostatni element, dotyczący innych niezbędnych zaleceń – zamieszczany tylko wtedy, jeżeli inspektor uzna to za konieczne w celu zapewnienia dziecku odpowiedniej ochrony.

Warunki materialne, w przeciwieństwie do proceduralnych, *natura rerum* nie mogą być kształtowane przez procesowe prawo administracyjne, są bowiem elementami niewystępującymi w decyzjach administracyjnych wydawanych na podstawie k.p.a., a wprowadzonymi przez unikatową regulację, jaką jest art. 304⁵ k.p. Pełnią też zupełnie inną funkcję niż wymagania proceduralne, kształtując ramy materialnego stosunku zatrudnienia, który ma zostać nawiązany w wyniku wydania zezwolenia inspektora pracy.

Pierwszym z materialnych komponentów zezwolenia jest określenie dopuszczalnego okresu zatrudnienia dziecka. Należy podzielić pogląd, że z wprowadzonego w art. 304⁵ k.p. wyrażenia „okres zatrudnienia” wynika zakaz zatrudnienia na czas nieokreślony¹⁶. Jak bowiem wskazuje E. Maniewska – zgodnie z dyrektywą znaczenia języka potocznego – powyższe wyrażenie wskazuje na wydzielony fragment czasu¹⁷. Co więcej, dopuszczenie wyznaczenia wskazanego okresu jako nieokreślonego, prowadziłoby do zaprzeczenia idei racjonalności ustawodawcy – praktyczne znaczenie omawianego wymogu zostałoby bowiem zniweczone. Ponadto przemawia za tym wykładnia funkcjonalna – czas dzieciństwa jest okresem dynamicznego rozwoju dziecka, gdzie jego cechy i usposobienie mogą ulegać znaczącym zmianom, stąd też konieczne jest bieżące sprawdzanie jego zdolności do zatrudniania¹⁸. Sądzę, że taka interpretacja implikuje konieczność przyjęcia, iż niedopuszczalne jest także ukształtowanie wskazanego okresu na czas nadmiernie długi (na przykład kilku lat). Przyjęcie takiej możliwości doprowadziłoby do wykładni *preter legem*, umożliwiając obejście wskazanego zakazu. Jak się zaś wydaje, jest

¹⁶ E. Maniewska, w: K. Jaśkowski, E. Maniewska, *op. cit.*, s. 1554.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ I. Ortyłewska, *Wykonywanie pracy zarobkowej przez dzieci*, Społeczeństwo i Rodzina 2009/4, s. 120–121.

on konieczny z uwagi na prymat przysługującego każdemu dziecku prawa (i obowiązku) do nauki, któremu długotrwałe zatrudnienie mogłoby stać na przeszkodzie¹⁹.

Wskazany pogląd został przyjęty na płaszczyźnie empirycznej. Na podstawie przedstawionych poniżej danych można zauważyć, iż okres zatrudnienia dziecka wyznaczany był na czas od 7 do 524 dni. Średnia okresu zatrudnienia została określona na około 303 dni, zaś okres zatrudniania poszczególnych dzieci różnił się od tej średniej o ± 86 dni. Takie ukształtowanie okresu zatrudnienia ukazuje, że w praktyce zostało przyjęte przekonanie, iż nie jest dopuszczalne wskazanie okresu zatrudnienia dziecka na czas nieokreślony – w zezwoleniach inspektora pracy nie było ani jednego takiego przypadku. Co ciekawe, w kilku przypadkach (siedmiu) dopuszczalny okres zatrudnienia nie został określony poprzez wskazanie daty – lecz jako „sezon artystyczny” (na przykład 2015/2016). Wydaje się, że takie ukształtowanie wskazanego czasu uwarunkowane jest specyfiką organizacji teatrów i oper, których działalność kształtowana jest zapewne w oparciu właśnie o „sezony artystyczne”. Zmiana sezonu wiąże się ze zmianą zakresu repertuaru, stąd też pociąga za sobą zmianę obsady ról aktorskich, a więc i zatrudnianych dzieci.

TABELA 2: *Dopuszczalny okres zatrudnienia dziecka*²⁰

Średnia arytmetyczna	303,23
Mediana	340
Dominanta	347
Odchylenie standardowe	86,85
Skośność	- 1,715
Kurtoza	2,172
Minimum	7
Maksimum	524

Źródło: opracowanie własne.

¹⁹ E. Tokarczyk, *Prawo dziecka do uzyskania wykształcenia*, w: T. Smyczyński (red.), *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, ARS BONI ET AEQUI, Poznań 1999, s. 285.

²⁰ Liczony od daty wydania decyzji do daty w niej określonej – inspektor pracy nie wskazywał bowiem (poza jednym przypadkiem) początkowej daty dopuszczalnego okresu zatrudnienia.

TABELA 3: Związek wieku dziecka z okresem zatrudnienia²¹

			Wiek	Okres zatrudnienia
rho Spearmana	wiek	Współczynnik korelacji	1,000	–,137*
		Istotność (dwustronna)	–	,040
		N	225	225
	okres zatrudnienia	Współczynnik korelacji	–,137*	1,000
		Istotność (dwustronna)	,040	–
		N	225	225

* Korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Analizując wskazany komponent, można też zauważyć istotną korelację pomiędzy wiekiem dziecka a długością jego zatrudnienia ($p < 0,05$). Co interesujące, jest to związek negatywny – czyli im młodsze dziecko, tym dłuższy czas jego zatrudnienia. Warto jednak zauważyć, iż jest to związek istotny, aczkolwiek słaby. Oznacza to, że czas zatrudnienia dzieci młodszych w bardzo niewielkim stopniu (lecz statystycznie istotnym) był dłuższy niż dzieci starszych. Podmioty, które składały wskazane wnioski, zajmowały się działalnością artystyczną, zapewne więc proponowany przez nie okres powodowany był długością sesji lub prób i zdjęć do filmów. Jak sądzę, taki stan rzeczy może być też powodowany tym, że próby lub zdjęcia z udziałem małego dziecka mogą zajmować więcej czasu niż próby z udziałem dziecka, które jest starsze. Ponadto, młodsze dzieci potrzebują więcej czasu na odpoczynek, być może więc konieczność zapewnienia dłuższych przerw powodowała dłuży okres ich zatrudnienia. Inspektor nie ingerował zaś we wskazany we wnioskach dopuszczalny czas zatrudnienia, przychylając się do propozycji podmiotów zatrudniających. Można się jednak zastanawiać, czy analizowany czas nie został ujęty jako nadmiernie długi. Wydaje się, że określanie okresu zatrudnienia na przykład na rok – w przypadku dziecka kilkuletniego – budzi pewne wątpliwości. Dla tak małego dziecka jest to bowiem znaczący okres,

²¹ Zależność zbadana testem rho Spearmana.

w ciągu którego wiele może się zmienić. Sądzę, że praktyka powinna być jednak odmienna i w przypadku młodszych dzieci czas zatrudnienia powinien być znacznie krótszy.

Drugim materialnym elementem zezwolenia inspektora pracy jest określenie rodzaju pracy lub innych zajęć zarobkowych dozwolonych dla dziecka. Sądzę, że zgodnie z dyrektywą *lege non distinguente* możliwe jest określenie wskazanego komponentu zarówno poprzez opis czynności, które może wykonywać dziecko, jak i wskazanie „stanowiska” – o ile jego nazwa wyraźnie, bez wątpliwości wskazuje, jakie zajęcia się z nim wiążą. W praktyce wystąpiły też różne sposoby określenia rodzaju wykonywanej pracy lub innych zajęć zarobkowych. Potwierdza to pogląd o dopuszczalności skonkretyzowania wskazanego elementu zarówno poprzez stanowisko, jak i opis zajęć. Jak też wynika z poniżej wskazanych danych, rodzaj pracy lub innych zajęć zarobkowych określany był dosyć jasno, w sposób niebudzący wątpliwości.

TABELA 4: Rodzaj wykonywanej pracy lub innych zajęć zarobkowych

Rodzaj wykonywanej pracy lub innych zajęć zarobkowych	Liczba	Procent
Aktor	3	1,32
Chórzysta	1	0,44
Epizodysta	1	0,44
Odtwórca roli	2	0,88
Statysta	207	91,19
Statysta (baletnica)	1	0,44
Statysta (chórzysta)	2	0,88
Statysta epizodysta lub aktor	1	0,44
Statysta (tancerz, aktor) lub wykonawca	1	0,44
Statysta, epizodysta lub aktor	1	0,44
Wykonawca lub statysta	1	0,44
Wykonywanie pracy lub innych zajęć zarobkowych	1	0,44
Występowanie w próbach i spektaklach opery	3	1,32
Występowanie w próbach i spektaklach teatru	2	0,88

Źródło: opracowanie własne.

Trzecim materialnym elementem zezwolenia inspektora pracy jest określenie dobowego wymiaru czasu pracy. Uważam, że zgodnie z art. 200¹ § 2 i § 3 k.p. (wskazującego normy czasu pracy młodocianych), normy dotyczące czasu pracy dzieci nie powinny przekraczać dwóch godzin w czasie dni szkolnych, sześciu w dni wolne od szkoły. Jeśli uznać te normy za minimum, wydaje się, że winny one być jeszcze niższe w przypadku dzieci najmłodszych. Wydaje się bowiem, że nawet normy obowiązujące młodocianych nie uwzględniają specyfiki rozwoju dzieci kilkuletnich i młodszych. Możliwe (oraz słuszne) jest zastosowanie w tym przypadku *analogii iuris* i z konstytucyjnej zasady ochrony dobra dziecka – jako zasady wiodącej prymat w omawianej regulacji – przyjęcie konieczności zastosowania bardziej rygorystycznych uregulowań w stosunku do dzieci najmłodszych – przynajmniej jako dodatkowej wskazówki dla inspektora pracy.

De lege ferenda – jak postuluje się w doktrynie – powinny jednak zostać szczegółowo określone normy czasu pracy dla dzieci²². W praktyce bowiem normy te przedstawiały się dość różnorodnie i nie zawsze kształtowane były z zachowaniem wymagań stawianych przez art. 304⁵ k.p. i norm dotyczących młodocianych. Dziennego czasu pracy nie określono w ogóle aż w dziewięciu wydanych decyzjach. Często określano też jedynie czas pracy dziecka w dniu obowiązku szkolnego, pozostałe dni pozostawiając bez odniesienia. Nie sposób przyjąć, że w tych przypadkach zostały spełnione wymagania stawiane przez omawianą regulację. Ustawodawca wskazuje bowiem *expresis verbis* konieczność uwzględniania w decyzji inspektora dziennego czasu pracy dziecka – bez żadnych wyjątków. Widać jednak w decyzjach inspektora pewną tendencję – w latach 2015 i 2016 nie określano czasu pracy dla dzieci w dni bez obowiązku szkolnego – dopiero od początku 2017 r. zaczęto wprowadzać normę 6 h pracy dla wskazanych dni – metodycznie jej już przestrzegając. Należy to ocenić pozytywnie – inspektor pracy dostrzegł widoczną niekonsekwencję w poprzednich decyzjach i zaczął określać czas pracy również i w dniach bez obowiązku szkolnego.

Odnosząc się jednak do przedstawionych powyżej rozważań teoretycznych, należy dostrzec, że nawet pomimo późniejszego spełnienia formalnych wymagań stawianych przez art. 304⁵ k.p. – wciąż pojawiają się kontrowersje co do sposobu kształtowania omawianych decyzji. W stosunku bowiem do dwójga dzieci nieuczęszczających jeszcze do szkoły określono dopuszczalny czas

²² I. Wieleba, *Zatrudnienie dzieci w celu zarobkowym według polskiego prawa pracy*, UMCS Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 191.

pracy jako 6 h dziennie. Podobnie często wskazywano 6 h jako czas pracy dla dzieci w dni nieobjęte obowiązkiem szkolnym – bez rozróżnienia ich wieku. Wskazana norma stosowana była więc zarówno dla dzieci sześcioletnich, jak i tych mających lat szesnaście. Sądzę, że takie postępowanie można próbować wyjaśnić warunkami pracy w studiach telewizyjnych, gdzie niemożliwe jest narkęcenie odpowiedniej ilości scen w krótszym czasie. Trudno jednak oczekiwać sześciogodzinnej pracy na planie od kilkuletniego dziecka (nie wspominając już o przypadkach, w których czas ten w ogóle nie został określony). W świetle wskazanych rozważań teoretycznych nie można ocenić pozytywnie takiego kształtowania omawianych decyzji administracyjnych. Powinny one bowiem uwzględniać specyfikę rozwoju dzieci młodszych, przewidując dla nich znacznie niższe normy czasu pracy.

TABELA 5: *Dobowy wymiar czasu pracy*

Dobowy wymiar czasu pracy	Liczba	Procent
Dzienny czas pracy nie został określony w decyzji	9	3,97
Nie określono czasu pracy w dni bez obowiązku szkolnego, a w dniu obowiązku szkolnego szkolnym czas ten wynosił 2 h dziennie	123	54,18
Czas pracy określono na 3 h dziennie – bez rozróżnienia dnia z obowiązkiem szkolnym i bez obowiązku	10	4,40
W dni bez obowiązku szkolnego dzienny czas pracy został określony na 3 h, a w dniu obowiązku szkolnego czas ten wynosił 2 h dziennie	5	2,20
Czas pracy określono na 6 h dziennie – bez rozróżnienia dnia z obowiązkiem szkolnym i bez obowiązku	2	0,88
W dni bez obowiązku szkolnego dzienny czas pracy został określony na 6 h, a w dniu obowiązku szkolnego czas ten wynosił 2 h dziennie	78	34,36

Źródło: opracowanie własne.

Czwartym materialnym elementem zezwolenia inspektora pracy jest wskazanie innych warunków, które inspektor uważa za niezbędne ze względu na dobro dziecka lub warunki zatrudnienia. Warto zauważyć, że jest to jedyny element względnie obligatoryjny, to znaczy cechuje go podwójna w istocie natura. W moim przekonaniu ten element – co potwierdzają *verba legis* – jest elemen-

tem dowolnym w tym sensie, że, w przeciwieństwie do powyżej omówionych, nie musi znaleźć się w każdym zezwoleniu. Jest jednak jednocześnie elementem obligatoryjnym w tym sensie, że jeżeli inspektor pracy przestrzeganie dodatkowych wymagań uzna za konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa dziecka – winien je uwzględnić w swoim zezwoleniu. Wskazane w nim dodatkowe wymagania mogą z jednej strony dotyczyć na przykład warunków rozwiązania umowy czy przestrzegania dodatkowych wymagań bhp²³. Z drugiej strony, również dobrze mogą one dotyczyć na przykład konieczności zapewnienia dodatkowych przerw w pracy dla dziecka lub urlopów²⁴. W każdym zaś przypadku minimalnym standardem dla wskazanych dodatkowych zastrzeżeń będą wymagania przewidziane w normach prawa pracy. Wynika z tego oczywisty wniosek, że mogą one zostać ukształtowane także w sposób bardziej korzystny.

Inspektor pracy w istocie skorzystał z ustawowej możliwości wskazania dodatkowych wymagań, zamieszczając je w każdej zbadanej decyzji. Przede wszystkim wyraźnie wskazywał, że praca nie może wiązać się z żadnym zagrożeniem, podkreślając, że zarówno dynamika akcji, jak i rekwizyty oraz scenografia powinny być bezpieczne i dostosowane do dziecka. Z jednej strony, pozytywnie powinno się ocenić podkreślenie wagi bezpieczeństwa pracy w przypadku zatrudnienia dziecka, z drugiej jednak, zarówno w stosunku do dzieci zatrudnionych na podstawie pracowniczej, jak i tych na cywilnoprawnej (z uwagi na art. 304 § 1 i § 3 k.p.) istnieje nakaz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy²⁵. Wskazane sformułowanie inspektora, powtarzając uregulowania k.p., *de facto* niczego więc nie zmienia. Wydaje się jednak, że podkreśla ono nadzwyczaj istotną rolę prawidłowych warunków pracy dziecka oraz wskazuje, na jakie elementy zatrudnienia zwrócić należy największą uwagę. Pozytywnie ocenić należy także wprowadzony przez inspektora w większości decyzji zakaz pracy dziecka po godzinie 20:00. Jest to zastrzeżenie niewprowadzone ustawowo, korzystniejsze niż regulacje kodeksowe – tym samym stanowiące dodatkowe zabezpieczenie dla dziecka. Wydaje się, że *ratio* jego wprowadzenia jest konieczność zapewnienia dziecku odpowiedniej ilości czasu na odpoczynek. Jest to bowiem istotne zarówno dla dzieci najmłodszych, jak i starszych, które również potrzebują przecież odpowiedniego czasu na odpoczynek – zwłaszcza jeżeli dzień przypadający po dniu zatrudnienia jest dniem obowiązku szkolnego.

²³ E. Maniewska, w: K. Jaśkowski, E. Maniewska (red.), *op. cit.*, s. 1554.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ I. Wieleba, *op. cit.*, s. 180.

TABELA 6: *Dodatkowe wymagania zawarte w zezwoleniu inspektora pracy*

Dodatkowe wymagania zawarte w zezwoleniu inspektora pracy	Liczba	Procent
Zajęcia nie mogą powodować zagrożenia dla zdrowia lub życia oraz rozwoju psychofizycznego ze względu na treść, scenografię, rekwizyty i dynamikę akcji.	9	3,96
Zajęcia nie mogą być wykonywane po godz. 20 oraz nie mogą powodować zagrożenia dla zdrowia lub życia oraz rozwoju psychofizycznego ze względu na treść, scenografię, rekwizyty i dynamikę akcji.	218	96,04

Źródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie

Podsumowując, zezwolenie inspektora pracy składa się z szeregu elementów, z których oznaczenie i podanie danych dziecka, jego przedstawiciela i podmiotu zatrudniającego mają charakter proceduralny. Charakter materialny mają zaś określenie czasu pracy, okresu zatrudnienia, rodzaju zajęć wykonywanych przez dziecko oraz dodatkowych zaleceń. Wszystkie powyższe elementy, poza ostatnim – na co wskazuje literalna treść art. 304⁵ § 5 k.p. – mają charakter bezwzględnie obligatoryjny. Treść komponentów proceduralnych z natury rzeczy kształtowana jest przez treść i przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Wymagania materialne wpływające na ramy stosunku zatrudnienia, który powstanie w wyniku wydania zezwolenia, kształtowane są zaś w oparciu o normy prawa pracy. Jak z tego wynika, zezwolenie inspektora pracy, mimo że ma postać decyzji administracyjnej, składa się z różnorodnych komponentów o odmiennym charakterze, wymagających ukształtowania w oparciu o odmienne reżimy prawne.

W wymiarze praktycznym wskazane elementy kształtowały się dość różnorodnie, cechując się pozytywnymi i negatywnymi aspektami. Kontrowersje dotyczyły określania okresu zatrudnienia, który w przypadku młodszych dzieci był dłuższy niż w przypadku dzieci starszych. Zastrzeżenia budzi też fakt, iż normy dziennego czasu pracy w części decyzji w ogóle nie były określone, w części zaś dotyczyły jedynie dni obowiązku szkolnego. Takie ukształtowanie zezwoleń jest wątpliwe pod względem należytego przestrzegania wymagań ustawowych i zapewnienia dziecku odpowiedniej ochrony. Pozytywnie należy z kolei ocenić dodatkowe wymagania zawierane w decyzji gwarantujące odpowiedni czas na wieczorny i nocny odpoczynek oraz podkreślające wagę bezpiecznych warunków pracy dziecka.

Warto też jeszcze raz wspomnieć na koniec, że *ratio legis* omawianego zezwolenia jest ochrona dzieci przed nieodpowiednim dla nich zatrudnieniem. Wydaje się, że w swej istocie analizowana regulacja realizuje ten cel, aczkolwiek pojawiające się przy jej wykładni luki i wątpliwości często utrudniają, zamiast ułatwiać ochronę dziecka w procesie zatrudnienia. Jak bowiem wynika z przeprowadzonych wyżej rozważań, treść wskazanego zezwolenia z art. 304⁵ k.p., mimo 14 lat obowiązywania, budzi liczne wątpliwości. Należy podkreślić, że taki stan rzeczy nie powinien mieć miejsca – regulacja tak kluczowa dla dzieci i ich praw nie powinna budzić rozbieżności interpretacyjnych. Można zauważyć, że z jednej strony analiza uzyskanych z Państwowej Inspekcji Pracy danych pozwoliła częściowo rozwiązać pojawiające się wątpliwości dotyczące treści zezwolenia na podjęcie przez dziecko zatrudnienia. Z drugiej jednak strony pojawiły się zastrzeżenia co do praktycznego kształtowania decyzji inspektora pracy. Na podstawie przeprowadzonych rozważań teoretycznych i badań empirycznych można z pewną dozą ostrożności (nie przeprowadzono bowiem badań na skalę krajową, a jedynie w okręgu) stwierdzić, że wskazana byłaby zmiana lub uszczegółowienie omawianej regulacji *de lege ferenda*.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 141).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 589).

Opracowania

Dyl Marcin, w: Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Beck, Warszawa 2011, s. 559.

Dyl Marcin, w: Roman Hauser, Marek Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Beck, Warszawa 2017, s. 801.

Kędziora Robert, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Beck, Warszawa 2017, s. 659.

Maniewska Eliza, w: Kazimierz Jaśkowski, Eliza Maniewska, *Kodeks Pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Tom I*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 1553.

Ortylowska Iwona, *Wykonywanie pracy zarobkowej przez dzieci*, Społeczeństwo i Rodzina 2009/4, s. 120–121.

Przybysz Piotr, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

- Reda Anna**, *Dopuszczalność pracy dzieci*, w: Mirosław Kosek, Jerzy Słyk (red.), *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci profesor Wandy Stojanowskiej*, Beck, Warszawa 2008, s. 405.
- Skoczyński Jacek**, w: Zbigniew Salwa (red.), *Kodeks Pracy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 966.
- Tokarczyk Ewa**, *Prawo dziecka do uzyskania wykształcenia*, w: Tadeusz Smoczyński (red.), *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, ARS BONI ET AEQUI, Poznań 1999, s. 285.
- Wieleba Iwona**, *Zatrudnienie dzieci w celu zarobkowym według polskiego prawa pracy*, UMCS Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Włodarczyk Mirosław**, *Niepracownicze zatrudnienie dzieci*, w: Krzysztof Baran (red.), *System prawa pracy*, t. VII, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 271.

Marzena SZUBA

PERMISSION TO PERFORM WORK OR OTHER PAID ACTIVITIES BY A CHILD – IN THE LIGHT OF EMPIRICAL OBSERVATIONS

(Summary)

Issuing of a work inspector's permission for a child to take up work or other gainful activities is a guarantee that he or she will be employed in appropriate conditions. It's purpose is to protect a child from work that is dangerous and threatening to it's development. The purpose of this article is to examine the legal nature of the permission as well as the elements that it must contain in order to be considered lawful.

The dogmatic analysis of the aforementioned issue will be supported by empirical research based on data obtained from the Labor Inspectorate.

Keywords: employment; child; employment relationship; labor inspector