



Olgierd Kucharski

Akademia im. Jana Długosza

al. Armii Krajowej 13/15, 42-200 Częstochowa

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

ORGANY NADZORU I KONTROLI NAD WARUNKAMI BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY W POLSCE

Streszczenie. W pracy opisano organy nadzoru i kontroli nad warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy. Są one odmiennymi instytucjami o zróżnicowanej organizacji i kompetencjach, z których wiodącą rolę powierzono Państwowej Inspekcji Pracy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo i higiena pracy, system organów.

AUTHORITY OF INDUSTRIAL BODY IN POLAND

Abstract. In this paper described a review body in industrial safety. It consist of many different institution, with main role to carry out an National Labour Inspection.

Keywords: industrial safety, review body.

1. Zagadnienia związane z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy z wielu powodów są bardzo istotnymi w polityce społecznej każdego rozwiniętego państwa. Począwszy od różnorodnych kosztów generowanych przez wypadki w pracy i choroby zawodowe, a skończywszy na względach humanitarnych, osoby zatrudnione powinny być chronione przed zagrożeniami w procesie pracy. Również polski ustawodawca dostrzegł wagę tego zagadnienia, o czym świadczy treść artykułu 66 Konstytucji RP, w którym zapisano, że każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, i to prawo zostało zaliczone do praw socjalnych¹. Przepis Konstytucji jest podstawą do stworzenia ustaw, które będą go realizowały w praktyce, w tym w szczegól-

¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. opubl. w Dz.U. nr 78 z 1997r., poz. 483; Prawo Konstytucyjne red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 181.

ności powołania instytucji, które skutecznie będą egzekwowały stosowanie prawa w tym zakresie. Ta praca będzie dotyczyła przedstawienia organów zajmujących się bezpieczeństwem i higieną pracy².

2. Przed przejściem do zasadniczej części rozważań należy krótko określić, czym jest bhp. Jest to o tyle istotne, że tylko nadzór i kontrola, dotyczące tej tematyki, łączą ze sobą bardzo różnorodne organy.

Pojęcie bezpieczeństwa i higieny pracy, którym posługuje się ustawodawca, należy rozumieć jako zespół różnorodnych czynników m.in. organizacyjnych, technicznych, higienicznych, psychologicznych, ekonomicznych, służących wyeliminowaniu lub maksymalnemu ograniczeniu wpływu środowiska pracy na stan zdrowia zatrudnionego³. Doktryna prawa pracy częściej posługuje się precyzyjniejszym pojęciem powszechnej ochrony pracy, która oznacza ogół gwarancji prawnych, których celem jest zabezpieczenie zdrowia i życia ludzkiego w procesie pracy⁴. Porównanie tych dwóch terminów wykazuje, że bhp będzie wymuszane określonymi regulacjami prawnymi. Przepisy prawa mają na celu określenie takich wymagań, aby nie tylko nie doszło do utraty życia w trakcie wykonywania obowiązków pracowniczych, ale aby nie doszło również do pogorszenia stanu zdrowia lecz do zminimalizowania niekorzystnego wpływu środowiska pracy na fizyczne i psychiczne zdrowie pracownika. Regulacje dotyczące tej tematyki są zawarte w dziale X Kodeksu pracy⁵, określają obowiązki pracodawcy, które mają charakter bezwarunkowy oraz niepodzielny. Normy prawa dotyczące tej tematyki mają charakter bezwzględnie wiążących, a ich cechą charakterystyczną jest występowanie znacznej liczby norm technicznych oraz wysoki stopień uszczegółowienia, a także stosowanie przepisów 70blankietowych. Dotyczą one wszystkich osób wykonujących pracę w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę albo inny podmiot zatrudniający (zatrudnionych nie tylko w ramach stosunku pracy, ale również w szczególności na podstawie umów cywilnoprawnych, co wynika z art. 304–304⁴ Kodeksu pracy).

3. Dla celów porządkowych należy wskazać, że przez pojęcie kontroli będzie rozumiane jako funkcja (działalność), której istota sprowadza się do sprawdzania czy oceniania różnych obszarów życia społecznego, bez możliwości władczego wkraczania w działalność sfery sprawdzanej⁶. W tej pracy bę-

² Termin bezpieczeństwo i higiena pracy w dalszej części pracy będzie określany skrótem bhp.

³ T. Wyka, *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz i C. Kosikowski, Białystok, Warszawa 2000, s. 79.

⁴ D. Dörre-Nowak, *Powszechna ochrona pracy*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. naukowa K.W. Baran, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 434.

⁵ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.), zwany dalej Kodeksem pracy.

⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 23–29.

dziemy mieli do czynienia z kontrolą sprawowaną przez organy prawa wykonujące swoją działalność w imieniu państwa. Kontrola zatem będzie polegała na ustalaniu, czy działalność podmiotu kontrolowanego (faktyczna) jest zgodna z przepisami prawa.

Nadzór polega natomiast na podejmowaniu w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot nie tylko sprawdzenia i oceniania innego podmiotu, ale także stosowania wiążącej interwencji w jego działalności w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia⁷. Opisywane organy będą mogły w ramach nadzoru wydawać decyzje administracyjne i podejmować inne środki, mające na celu doprowadzenie działalności podmiotu kontrolowanego do stanu zgodnego z prawem.

4. Punktem wyjścia do analizy zasad działania organów nadzoru i kontroli warunków bhp w Polsce są zapisy Kodeksu pracy. W art. 184 Kodeksu pracy wskazano, że nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bhp, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy, natomiast nadzór i kontrolę przestrzegania zasad, przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy sprawuje Państwowa Inspekcja Sanitarna. Ten przepis wskazuje wprost na wiodącą rolę Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie egzekwowania od pracodawców respektowania praw osób zatrudnionych do bezpiecznych warunków pracy. Rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprowadza się do węższej dziedziny, tj. sprawdzania warunków higieny i środowiska pracy, mających na celu zapobiegać chorobom zawodowym.

Wskazane organy nie są jedynymi, które w zakresie swojej kompetencji mają ochronę zdrowia i życia zatrudnionych. Istnieją również inne instytucje kontrolne, które, często marginalnie, zajmują się również tą kwestią. Katalog tych jednostek został przedstawiony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, które dotyczy zasad współpracy Państwowej Inspekcji Pracy z innymi organami w zakresie bhp⁸. Ten akt prawny wskazuje enumeratywnie instytucje nadzoru i kontroli nad warunkami pracy oraz faktyczną kompetencję rzeczową w tym zakresie, co pozwala na uporządkowanie opisywanej tematyki, jak i zapewnia spójność wyводу i uniknięcie zarzutu o pominięciu jakiegoś istotnego elementu systemu ochrony bezpieczeństwa pracy w Polsce.

Rozporządzenie nakazuje współpracę z Państwową Inspekcją Pracy następującym organom:

- a. Państwowej Inspekcji Sanitarnej – w sprawach zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy

⁷ Tamże, s. 33.

⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie trybu i form współdziałania niektórych organów z Państwową Inspekcją Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia (Dz.U.2007.250.1870).

- oraz ich zwalczania, a także w sprawach kontroli warunków pracy i ochrony zdrowia pracowników przed zagrożeniami środowiska pracy;
- b. nadzorowi górnictwu – w sprawach kontroli i nadzoru nad bhp w zakładach górniczych;
 - c. Urzędowi Dozoru Technicznego i specjalistycznych organów dozoru technicznego – w sprawach przestrzegania przepisów o dozorcze technicznym;
 - d. Państwowej Agencji Atomistyki – w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w zakładach pracy stosujących źródła promieniowania jonizującego;
 - e. Inspekcji Ochrony Środowiska – w sprawach bhp związanych z ochroną środowiska;
 - f. Inspekcji Transportu Drogowego – w sprawach bhp w zakresie przewozu drogowego;
 - g. organom nadzoru budowlanego – w sprawach bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowlanym;
 - h. Państwowej Straży Pożarnej – w sprawach ochrony życia i zdrowia ludzkiego przed zagrożeniem pożarowym;
 - i. organom administracji morskiej – w sprawach bhp w portach morskich, przystaniach i na jednostkach pływających oraz przy wykonywaniu prac podwodnych;
 - j. organom administracji żeglugi śródlądowej – w sprawach bhp w portach żeglugi śródlądowej, przystaniach i na jednostkach pływających⁹.

Współpraca pomiędzy wskazanymi organami ma polegać na zawiadomianiu się, stosownie do zakresu właściwości, o stwierdzonym w toku nadzoru i kontroli rażącym naruszeniu przepisów i zasad bhp oraz innych przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, a także o podjętych w tym zakresie decyzjach i działaniach; na zapoznawaniu się w trakcie kontroli z wydanymi wcześniej decyzjami innych organów, dotyczącymi spraw należących do zakresu działania organu kontrolującego, i w razie stwierdzenia, że decyzje te nie zostały wykonane, w uzasadnionych wypadkach informowania o tym oraz o podjętych decyzjach zainteresowanych organów; ponadto na przeprowadzaniu w razie potrzeby wspólnych kontroli, w wyniku których każdy organ, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, wydaje decyzje¹⁰.

5. Pierwszoplanowa rola w zakresie kontroli i nadzoru w zakresie bezpieczeństwa pracy w Polsce przypada Państwowej Inspekcji Pracy¹¹. Jest ona or-

⁹ § 1 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie trybu i form współdziałania niektórych organów z Państwową Inspekcją Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia (Dz.U.2007.250.1870).

¹⁰ § 2 tamże.

¹¹ J. Jagielski, dz. cyt., s. 152, gdzie autor wskazuje, że Państwowa Inspekcja Pracy (zwana dalej PIP) zalicza się do tzw. inspekcji specjalnych.

ganem administracji publicznej funkcjonującym poza ogólnymi strukturami administracji rządowej i samorządowej, wyspecjalizowanym w zakresie kontroli i nadzoru przepisów prawa pracy w szczególności norm i zasad bezpieczeństwa pracy¹².

Wyjątkowość Państwowej Inspekcji Pracy na tle innych organów zajmujących się sprawami bezpieczeństwa pracy wynika z dwóch kwestii. Na plan pierwszy wysuwa się bezpośrednia podległość Sejmowi RP¹³. Bieżący nadzór nad działalnością jest sprawowany przez Radę Ochrony Pracy, której członków powołuje Marszałek Sejmu spośród posłów, senatorów, kandydatów zgłoszonych przez Prezesa Rady Ministrów, reprezentatywne organizacje związkowe i przedstawicieli nauki. Drugim wyróżnikiem jest to, że działalność Państwowej Inspekcji Pracy jest również regulowana umową międzynarodową, której Polska jest stroną, tj. Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy, co ułatwia jej niektóre działania, np. poprzez wyłączenie części ograniczeń narzuconych przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie kontroli podmiotów¹⁴.

Kompetencje rzeczowe dotyczące bezpieczeństwa pracy zostały określone poprzez wskazanie, że czynności o charakterze kontrolno-nadzorczym mogą dotyczyć przestrzegania prawa pracy, a w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa pracy, podejmowania działań polegających na zapobieganiu i ograniczaniu zagrożeń w środowisku pracy, a są to w szczególności:

- a. nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, zwłaszcza przepisów i zasad bhp,
- b. badanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz kontrola stosowania środków zapobiegających tym wypadkom,
- c. analizowanie przyczyn chorób zawodowych oraz kontrola stosowania środków zapobiegających tym chorobom,
- d. podejmowanie działań prewencyjnych i promocyjnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa pracy i innych¹⁵.

¹² K. Baran, *Inspekcja pracy*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K. Baran, Warszawa 2013, s. 580.

¹³ Art. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015r, poz. 640 ze zm.), zwanej dalej ustawą o PIP. Więcej na ten temat m.in. w pracach: Olgierd Kucharski, *Państwowa Inspekcja Pracy a Rzecznik Praw Obywatelskich – próba porównania*, [w:] *Instytucje ombudsmanskie w Polsce (wybrane zagadnienia)*, red. A. Gronkiewicz, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2013, s. 169–190; O. Kucharski, *Państwowa Inspekcja Pracy oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna jako organy nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. 3, red. B.M. Cwiertniaka, Wyd. Humanitas, Sosnowiec 2013, s. 269–288.

¹⁴ Konwencja nr 81 MOP w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu, ratyfikowana przez Polskę 19 kwietnia 1995 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 72, poz. 450 i 451).

¹⁵ Art. 10 ustawy o PIP.

W celu realizacji nałożonych zadań w trakcie dokonywanych czynności inspektor pracy dysponuje szeregiem uprawnień, w szczególności może: przeprowadzać, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, kontrole przestrzegania przepisów prawa pracy, zwłaszcza stanu bezpieczeństwa pracy¹⁶, swobodnie wstępować na teren oraz do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego, przeprowadzać oględziny obiektów, pomieszczeń, stanowisk pracy, maszyn i urządzeń oraz przebieg procesów technologicznych i pracy, żądać od podmiotu kontrolowanego oraz od wszystkich pracowników lub osób, które są lub były zatrudnione, albo które wykonują lub wykonywały pracę na jego rzecz na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym osób wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą, a także osób korzystających z usług agencji zatrudnienia, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą oraz wzywać i przesłuchiwać te osoby w związku z przeprowadzaną kontrolą, żądać okazania dokumentów dotyczących budowy, przebudowy lub modernizacji oraz uruchomienia zakładu pracy, planów i rysunków technicznych, dokumentacji technicznej i technologicznej, wyników ekspertyz, badań i pomiarów dotyczących produkcji bądź innej działalności podmiotu kontrolowanego¹⁷.

Organami PIP są inspektorzy pracy, okręgowi inspektorzy pracy i Główny Inspektor Pracy¹⁸. Należy podkreślić, że organem pierwszoinstancyjnym co do zasady jest inspektor pracy, który samodzielnie wydaje decyzje.

Po dokonanych ustaleniach faktycznych, w razie stwierdzenia uchybień, inspektor pracy wydaje decyzje administracyjne w formie nakazów:

- usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie;
- wstrzymania prac lub działalności, gdy naruszenie powoduje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia pracowników bądź innych osób wykonujących te prace lub prowadzących działalność;
- skierowania do innych prac pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy wbrew obowiązującym przepisom przy pracach wzbronionych, szkodliwych lub niebezpiecznych albo pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy przy pracach niebezpiecznych, jeżeli pracownicy ci lub osoby nie posiadają odpowiednich kwalifikacji;
- wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń w sytuacji, gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu;
- zakazania wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w miejscach, w których stan warunków pracy stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; nakazy w sprawach wstrzymania lub skierowania podlegają natychmiastowemu wykonaniu;

¹⁶ Tamże, art. 24.

¹⁷ Tamże, art. 23.

¹⁸ Tamże, art. 17.

- nakazania, w przypadku stwierdzenia, że stan bezpieczeństwa i higieny pracy zagraża życiu lub zdrowiu pracowników lub osób fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym osób wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą, zaprzestania prowadzenia działalności bądź działalności określonego rodzaju;
- nakazania ustalenia, w określonym terminie, okoliczności i przyczyn wypadku, nakazania wykonania badań i pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych w środowisku pracy w przypadku naruszenia trybu, metod, rodzaju lub częstotliwości wykonania tych badań i pomiarów lub konieczności stwierdzenia wykonywania pracy w szczególnych warunkach;
- wystąpienia w razie stwierdzenia innych naruszeń¹⁹.

Stwierdzone uchybienia mogą być podstawą wszczęcia postępowania wykroczeniowego.

6. Następnym organem wymienionym w Kodeksie pracy w kontekście uprawnień do kontroli i nadzoru bhp, w szczególności środowiska pracy, jest Państwowa Inspekcja Sanitarna²⁰. Głównym zadaniem tego organu jest sprawowanie nadzoru nad zdrowiem publicznym w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych, w szczególności dokonywanie pomiarów czynników szkodliwych w środowisku pracy lub ich weryfikację, oświetlenia itd.²¹ Bhp pojawia się w kompetencji rzeczowej w kontekście zapobiegania chorobom zawodowym, co będzie związane również z faktem, że to PIS wydaje decyzję stwierdzającą lub nie wystąpienie choroby zawodowej u danej osoby²².

W celu prawidłowego wykonania powierzonych zadań pracownicy inspekcji sanitarnej w związku z wykonywaną kontrolą mają prawo: wstępu na terenie miast i wsi do zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób; żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych; pobierania próbek do badań laboratoryjnych²³.

¹⁹ Tamże, art. 11. Różnice pomiędzy nakazami a wystąpieniami opisano m.in. w pracy: O. Kucharski, Charakter prawny wystąpień inspektora pracy w świetle orzecznictwa administracyjno-sądowego, [w:] Współczesne problemy w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia, red. P. Chmielnicki, E. Książek, K. Winiarski, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2008, s. 195–206.

²⁰ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2011, nr 212, poz. 1263 ze zm.). Organ będzie dalej zwany PIS.

²¹ Tamże, art. 1 i 4.

²² Tamże, art. 5 pkt 4a; D. Dörre-Nowak, Ubezpieczenie wypadkowe, Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, red. K. Baran, Warszawa 2013, s. 708.

²³ Tamże, art. 25.

PIS podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Kieruje nią Główny Inspektor Sanitarny, jako centralny organ administracji rządowej²⁴. Zadania PIS wykonują następujące organy:

1. Główny Inspektor Sanitarny;
2. państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie;
3. państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie²⁵.

Warto wskazać, że organy te wydają decyzje administracyjne, natomiast faktyczne ustalenia są dokonywane przez pracowników kontrolujących zatrudnionych na innych stanowiskach.

W razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji administracyjnej, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeżeli stwierdzone naruszenie spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny nakazuje unieruchomienie zakładu pracy lub jego części (stanowiska pracy, maszyny lub innego urządzenia), decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu²⁶.

PIS może stosować postępowanie wykroczeniowe.

7. Instytucją, która ma duże znaczenie branżowe, jest niewątpliwie nadzór górniczy. Swoją kompetencją obejmuje wyłącznie zakłady wykonujące prace górnicze. Organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych i specjalistycznych urzędów górniczych²⁷. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest centralnym organem administracji rządowej, działającym pod nadzorem ministra właściwego do spraw środowiska, właściwym w sprawach nadzoru górniczego²⁸. Do kompetencji rzeczowej należy m.in. nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. W przypadku niebezpiecznego zdarzenia, zaistnienia wypadku lub zgonu naturalnego w ruchu zakładu górniczego, właściwy organ nadzoru górniczego może ustalić stan faktyczny i przyczyny zdarzenia, wypadku lub zgonu²⁹.

Wykonując czynności nadzorczo-kontrolne, organy mogą badać prawidłowość rozwiązań stosowanych lub przewidzianych przez przedsiębiorcę do stosowania; mogą dokonywać pomiarów służących ocenie stanu bezpieczeń-

²⁴ Tamże, art. 7 i 8.

²⁵ Tamże, art. 10.

²⁶ Tamże, art. 27.

²⁷ Art. 164 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.).

²⁸ Tamże, art. 165.

²⁹ Tamże, art. 168 i 174.

stwa w zakładzie górniczym oraz oceniać stan bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska w związku z ruchem zakładu górniczego, za pomocą: urządzeń przenośnych, lub w przypadkach uzasadnionych wysokim poziomem zagrożenia naturalnego – urządzeń stacjonarnych, zabudowanych w zakładzie górniczym na koszt przedsiębiorcy w sposób określony w decyzji wydanej przez ten organ³⁰.

W razie stwierdzonych uchybień organy mogą:

- a. nakazać usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego, a w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę – warunków dotyczących ruchu zakładu górniczego, określonych w tej koncesji. Decyzje podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności;
- b. w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, mogą w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń. Decyzja podlega rygorowi natychmiastowej wykonalności³¹.

8. Organem, którego właściwość rzeczowa jest nakierowana na kontrolę i nadzór mający zapewnić bezpieczne funkcjonowanie niektórych grup urządzeń, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska, wskutek: rozprężenia cieczy lub gazów znajdujących się pod ciśnieniem różnym od atmosferycznego; wyzwolenia energii potencjalnej lub kinetycznej przy przemieszczaniu ludzi lub ładunków w ograniczonym zasięgu; rozprzestrzeniania się materiałów niebezpiecznych podczas ich magazynowania lub transportu jest Urząd Dozoru Technicznego³².

Urząd Dozoru Technicznego jest państwową osobą prawną³³. Jego cechą charakterystyczną jest to, że Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania urzędu i odwrotnie, co jest związane z faktem, że organ ten za wykonywane czynności pobiera opłaty i z nich się utrzymuje. Urząd Dozoru Technicznego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

W zakresie swojego działania organy właściwej jednostki wydają decyzje administracyjne zezwalające na eksploatację urządzeń objętych dozorem technicznym³⁴. W wypadku stwierdzenia nieprzestrzegania przepisów o dozorcze,

³⁰ Tamże, art. 172.

³¹ Tamże, art. 171.

³² Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 963 ze zm.).

³³ Tamże, art. 35.

³⁴ Tamże, art. 14.

a zwłaszcza stwierdzenia zagrożenia dla życia lub zdrowia, wydaje się decyzje o wstrzymaniu eksploatacji urządzenia.

Czynności dozoru technicznego są wykonywane przez inspektorów, którzy w trakcie wykonywania czynności służbowych mają prawo żądać warunków do sprawnego przeprowadzenia czynności oraz koniecznych dokumentów i informacji, nie można ich przeszukiwać, mają prawo wstępu za okazaniem upoważnienia i legitymacji do pomieszczeń i obiektów, w których są urządzenia techniczne, swobodnego poruszania się po tych pomieszczeniach³⁵.

9. Organami, do których kompetencji należy sprawdzanie warunków bezpieczeństwa pracy w bardzo wąskiej dziedzinie, należy Państwowa Agencja Atomistyki. Prezes Państwowej Agencji Atomistyki jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej³⁶. Przepisy definiują pojęcie bezpieczeństwa jądrowego jako osiągnięcie odpowiednich warunków eksploatacji, zapobiegania awariom i łagodzenia ich skutków, czego wynikiem jest ochrona pracowników i ludności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego z obiektów jądrowych³⁷. Wymienienie pracowników jako osób, którym należy zapewnić bezpieczeństwo, wskazuje na wyspecjalizowaną rolę opisywanej instytucji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom stykającym się z promieniowaniem jonizującym.

Do kompetencji Państwowej Agencji Atomistyki należy przeprowadzanie kontroli w zakresie występowania okoliczności mających istotny wpływ na stan bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej jednostek, w których występują tego rodzaju czynniki³⁸. Do kompetencji organów dozoru jądrowego w związku z przeprowadzoną kontrolą należy prawo do: swobodnego wstępu z niezbędnym sprzętem o każdej porze na teren i do obiektów kontrolowanej jednostki, wglądu do dokumentów, ksiąg i innych nośników informacji, sporządzania kopii dokumentów, sprawdzania, czy działalność jest zgodna z przepisami i wydanym zezwoleniem, przeprowadzanie pomiarów, pobieranie próbek, żądanie udzielenia niezbędnych informacji, przeprowadzenie oględzin, utrwalanie czynności kontrolnych przy pomocy środków technicznych³⁹.

Organami Państwowej Agencji Atomistyki są Prezes Agencji (organ naczelny dozoru) i inspektorzy dozoru jądrowego I i II stopnia⁴⁰.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, organy wydają decyzje administracyjne w formie nakazów lub nakazów usunięcia zagrożeń, a w szczególności nakaz zawieszenia eksploatacji obiektu, wstrzymania instalowania

³⁵ Tamże, art. 26–31.

³⁶ Art. 109 ustawy z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 264 ze zm.).

³⁷ Tamże, art. 3 ust. 2.

³⁸ Tamże, art. 65a.

³⁹ Tamże, art. 66.

⁴⁰ Tamże, art. 64.

urządzeń, wstrzymania pracy ze źródłami promieniowania, zakaz wykonywania określonych prac lub czynności. Nakazy podlegają natychmiastowemu wykonaniu⁴¹. W przypadku stwierdzenia innych uchybień mających negatywny wpływ na bezpieczeństwo jądrowe organy nadzoru wydają zalecenia mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa⁴². Jeżeli stan faktyczny lub prawny ustalony podczas kontroli jest niezgodny z warunkami określonymi w zezwoleniu lub przepisach, Prezes Agencji wydaje decyzje wstrzymania prowadzenia działalności z określonymi materiałami⁴³.

Dodatkowym środkiem prawnym jest wystąpienie kierowane do podmiotu kontrolowanego w razie stwierdzenia innych uchybień w celu ich usunięcia⁴⁴.

10. Inspekcja Ochrony Środowiska jest wyspecjalizowanym organem państwowym, którego zadaniem jest kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w tym także w środowisku pracy⁴⁵.

Organami tej inspekcji są Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska, oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska, działający jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie⁴⁶.

Kompetencja Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie zapewniania pracownikom bezpiecznych warunków pracy ma naturę subsydiarną, ponieważ przy okazji swoich działań, wydaje decyzje dotyczące również i pracowników. W szczególności na plan pierwszy wysuwają się działania mające na celu kontrole przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniami, przeciwdziałanie poważnym awariom oraz sprawowanie nadzoru nad usuwaniem ich skutków⁴⁷.

Uprawnienia kontrolne przysługują Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska oraz upoważnionym przez nich inspektorom. Przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska inspektor uprawniony jest do: wstępu z niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, w której prowadzona jest działalność gospodarcza; do pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości stanu środowiska

⁴¹ Tamże, art. 68.

⁴² Tamże, art. 68a.

⁴³ Tamże, art. 68b.

⁴⁴ Tamże, art. 69.

⁴⁵ Art. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.).

⁴⁶ Tamże, art. 3 i 3a.

⁴⁷ Tamże, art. 2.

oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska; żądania wstrzymania ruchu instalacji lub urządzeń oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla pobrania próbek oraz przeprowadzenia badań i pomiarów; oceny sposobu eksploatacji instalacji lub urządzeń; oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli, w tym niezbędnych do wymierzenia mandatu lub kary grzywny⁴⁸.

Upoważniony do kontroli inspektor jest uprawniony do poruszania się po terenie nieruchomości, obiektu lub ich części oraz środków transportu, bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlega rewizji osobistej; podlega on przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy obowiązującym w kontrolowanym podmiocie⁴⁹. Na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia inspektorowi pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych⁵⁰.

W razie stwierdzenia uchybień w zakresie ochrony środowiska wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej; wydać decyzję administracyjną; wszcząć egzekucję; zażądać od kierownika kontrolowanego podmiotu przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i o podjętych działaniach. Również organy ochrony środowiska dysponują prawem wstrzymania, w drodze decyzji, działalności powodującej naruszenie wymagań ochrony środowiska, jeżeli zachodzi bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo bezpośrednie zagrożenie zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach⁵¹.

W wypadku stwierdzenia popełnienia wykroczenia dotyczącego naruszenia przepisów o ochronie środowiska opisanym organom przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego⁵². Dodatkowym uprawnieniem jest możliwość zwrócenia się przez te organy do każdej jednostki administracji o udzielenie informacji lub udostępnienie dokumentów i danych związanych z ochroną środowiska. W razie stwierdzenia nieprawidłowości organy Inspekcji Ochrony Środowiska kierują wystąpienie, którego treścią może być w szczególności

⁴⁸ Tamże, art. 9.

⁴⁹ Tamże, art. 10.

⁵⁰ Tamże, art. 10a.

⁵¹ Tamże, art. 12.

⁵² Tamże, art. 14.

wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego albo o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu (gdzie przysługują im prawa strony)⁵³.

11. Najmłodszym organem, który posiada kompetencje w zakresie kształtowania bezpiecznych warunków pracy, jest bez wątpienia Inspekcja Transportu Drogowego, która została powołana ustawą z dnia 6 września 2001 r.⁵⁴, natomiast pierwsi inspektorzy zaczęli kontrole w październiku 2002 r. Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu⁵⁵. Ten organ kontroluje przestrzeganie przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi⁵⁶. W zakresie zapewnienia bhp będzie to głównie dotyczyło zagadnień czasu pracy kierowców, przestrzegania zasad bezpiecznego przewożenia ładunków⁵⁷.

Organami tej inspekcji są Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz wojewoda działający za pośrednictwem wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, zwanego dalej „wojewódzkim inspektorem”, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego wchodzącej w skład wojewódzkiej administracji zespolonej, który wykonuje swoje czynności przy pomocy inspektorów⁵⁸.

W celu realizacji swoich uprawnień inspektorzy mają prawo m.in. do⁵⁹:

- wstępu do pojazdu, kontroli jego stanu technicznego;
- kontroli zainstalowanych lub znajdujących się w pojeździe urządzeń pomiarowo-kontrolnych lub tachografu cyfrowego;
- kontrolowania masy, nacisków osi i wymiarów pojazdu przy użyciu przyrządu pomiarowego;
- żądania od podmiotu wykonującego przewóz drogowy i jego pracowników pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów i innych nośników informacji oraz udostępnienia wszelkich danych mających związek z przedmiotem kontroli.

Inspektor ma również prawo do używania i wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej⁶⁰.

Czynności kontrolne wykonuje zasadniczo w umundurowaniu⁶¹. Kontrolowany jest obowiązany umożliwić inspektorowi dokonanie czynności kontrol-

⁵³ Tamże, art. 16.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 t.j. ze zm.)

⁵⁵ Tamże, art. 53.

⁵⁶ Tamże, art. 53.

⁵⁷ Tamże, art. 48.

⁵⁸ Tamże, art. 50.

⁵⁹ Tamże, art. 51.

⁶⁰ Tamże, art. 55.

⁶¹ Tamże, art. 57 i 66.

⁶¹ Tamże, art. 69.

nych, a w szczególności udzielić ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazać dokumenty lub inne nośniki informacji oraz udostępnić dane mające związek z przedmiotem kontroli; umożliwić sporządzenie dokumentacji filmowej lub fotograficznej, jeżeli może ona stanowić dowód lub przyczynić się do utrwalenia dowodu w sprawie będącej przedmiotem kontroli⁶². Z przeprowadzonych czynności kontrolnych inspektor sporządza protokół kontroli⁶³.

Zgodnie z przepisami wyniki kontroli wykorzystywane są do formułowania wniosków o wszczęcie postępowania:

1. administracyjnego o cofnięcie uprawnień przewozowych przedsiębiorcy;
2. karnego lub karno-skarbowego;
3. w sprawach o wykroczenia;
4. przez organy Państwowej Inspekcji Pracy⁶⁴.

12. Ustawodawca nie uregulował w odrębnej ustawie ustroju i kompetencji organów nadzoru budowlanego. Przepisy dotyczące tej instytucji są częścią ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, która normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach⁶⁵. Zadania w zakresie bezpieczeństwa pracy będą realizowane przez organy nadzoru budowlanego, w skład których wchodzi⁶⁶:

- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego;
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należą nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności:

- warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
- stosowania wyrobów budowlanych⁶⁷.

Ustrojowo należy wskazać, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego⁶⁸. Natomiast wojewódzki

⁶² Tamże, art. 72.

⁶³ Tamże, art. 74.

⁶⁴ Tamże, art. 75.

⁶⁵ Art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013r poz. 1409 z późn. zm.).

⁶⁶ Tamże, art. 80 ust. 2.

⁶⁷ Tamże, art. 81 ust. 1.

⁶⁸ Tamże, art. 88.

inspektor nadzoru budowlanego należy do organów rządowej administracji zespolonej.

W trakcie wykonywania czynności organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu do każdego obiektu budowlanego, na teren budowy lub zakładu pracy⁶⁹. Kontrolujący mają prawo żądać informacji lub dokumentów związanych z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego⁷⁰.

W wyniku dokonanych ustaleń organy nadzoru budowlanego mogą wydać postanowienia wstrzymania prowadzenia robót budowlanych wykonywanych bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia, prowadzonych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia⁷¹. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznych organ nadzoru budowlanego może nakazać w drodze decyzji administracyjnej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie⁷². W wypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia zawałenia się budynku przeznaczonego na pobyt ludzi organ nadzoru budowlanego może nakazać opróżnienie lub wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku⁷³. Organy nadzoru budowlanego mogą stosować postępowanie wykroczeniowe w razie stwierdzenia naruszeń prawa.

13. Państwowa Straż Pożarna w aktualnych uwarunkowaniach gospodarczych spełnia istotną rolę nie tylko przy gaszeniu pożarów, ale także w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przed innymi zagrożeniami. Dotyczy to również eliminowania zagrożeń w środowisku pracy. Ustawodawca określił, że do podstawowych zadań państwowej Straży Pożarnej jako formacji zawodowej i umundurowanej należy m.in. rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń (w tym w zakładach o zwiększonym albo dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej), organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych, nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych⁷⁴.

Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej są Komenda Główna, komenda wojewódzka, komenda powiatowa (miejska)⁷⁵. Centralnym

⁶⁹ Tamże, art. 81a.

⁷⁰ Tamże, art. 81c.

⁷¹ Tamże, art. 50.

⁷² Tamże, art. 66.

⁷³ Tamże, art. 68.

⁷⁴ Art. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.).

⁷⁵ Tamże, art. 8.

organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych⁷⁶. Na terenie województw zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej wykonują: wojewoda, przy pomocy komendanta wojewódzkiego, jako kierownika straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, oraz komendant powiatowy (miejski)⁷⁷.

W celu rozpoznawania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych Państwowa Straż Pożarna przeprowadza czynności kontrolno-rozpoznawcze oraz ćwiczenia. Czynności kontrolno-rozpoznawcze są przeprowadzane w zakresie kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych; oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym; ustalania spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładzie stwarzającym zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej; zbierania informacji niezbędnych do wykonania analizy poważnej awarii przemysłowej i formułowania zaleceń dla prowadzącego zakład. Prawo do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych mają upoważnieni strażacy⁷⁸.

Kontrolowany jest obowiązuje: umożliwić przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych, w tym udzielić niezbędnych informacji i wyjaśnień w sprawach objętych zakresem tych czynności; umożliwić dostęp do obiektów, urządzeń i innych składników majątkowych, w stosunku do których mają być przeprowadzone czynności; zapewnić wgląd w dokumentację i prowadzone ewidencje objęte zakresem czynności; zapewnić warunki do kontroli. Kontrolujący ma prawo wstępu do wszystkich obiektów i pomieszczeń⁷⁹. Z ustaleń dokonanych w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych kontrolujący sporządza protokół.

W razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, Komendant Powiatowy (Miejski) uprawniony jest, w drodze decyzji administracyjnej, do:

1. nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie;
2. wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru. Tego rodzaju decyzje w podlegają natychmiastowemu wykonaniu⁸⁰.

⁷⁶ Tamże, art. 9.

⁷⁷ Tamże, art. 11.

⁷⁸ Tamże, art. 23.

⁷⁹ Tamże, art. 23 ust. 10–12.

⁸⁰ Tamże, art. 26.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych wyznaczeni strażacy mają prawo do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego⁸¹.

14. Zadania w zakresie bezpieczeństwa pracy na statkach żeglugi morskiej oraz śródlądowej, a także w portach i innych miejscach związanych z tą działalnością, są wykonywane odpowiednio przez organy administracji żeglugi morskiej oraz żeglugi śródlądowej.

Organami administracji morskiej są minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, jako naczelny organ administracji morskiej, oraz dyrektorzy urzędów morskich, jako terenowe organy administracji morskiej, nad którymi sprawuje nadzór minister wskazany wyżej⁸².

W szczególności organy administracji morskiej zajmują się zapewnieniem bezpieczeństwa morskiego w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, inspekcji statku, kwalifikacji i składu załogi statku, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej oraz ratowania życia na morzu⁸³.

Dyrektorzy urzędów wykonują swoje zadania przy pomocy inspektorów inspekcji morskiej, którzy mają m.in. prawo do: kontroli budowy statków, stałych urządzeń i ich wyposażenia; składu i kwalifikacji załóg; bhp oraz warunków sanitarno-bytowych⁸⁴. W trakcie przeprowadzania kontroli inspektorzy mogą żądać wyjaśnień i wykonywać czynności niezbędne do przeprowadzenia kontroli, w tym: sprawdzać pomieszczenia statku, dokumenty, ogólny stan techniczny statku, łącznie z warunkami sanitarno-bytowymi⁸⁵. Inspektor inspekcji morskiej ma prawo przebywania na każdym statku znajdującym się w polskim obszarze morskim, a kierownik tego statku musi umożliwić mu dokonanie kontroli przestrzegania obowiązujących przepisów i obserwacji prowadzonej działalności⁸⁶. W czasie wykonywania czynności służbowych inspektor jest obowiązany do noszenia munduru⁸⁷.

Inspektorzy inspekcji morskiej w przypadku stwierdzenia, że stan statku lub sposób jego załadowania stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa na morzu, życia lub środowiska morskiego, mogą w drodze decyzji: zatrzymać statek, zabronić użycia statku lub wstrzymać operacje, podczas których zostały stwier-

⁸¹ Tamże, art. 23 ust. 6.

⁸² Art. 38 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

⁸³ Art. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. nr 228 z 2011 r., poz. 1268 ze zm.).

⁸⁴ Art. 50 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

⁸⁵ Art. 51 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

⁸⁶ Tamże, art. 53.

⁸⁷ Tamże, art. 54.

dzone nieprawidłowości, wskazując jednocześnie uchybienia, które należy usunąć, mając na uwadze stopień stwarzanego zagrożenia. W przypadku stwierdzenia, że stan statku nie czyni go niezdatnym do żeglugi, lecz nie pozwala na użycie go do żeglugi w sposób zamierzony przez armatora, organ inspekcyjny, w drodze decyzji, zabrania użycia statku w sposób zamierzony, wskazując jednocześnie uchybienia, które należy usunąć, aby statek mógł być w ten sposób użyty. Decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności⁸⁸.

Na wodach śródlądowych zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi, w tym spełniania zasad bhp, zapewniają organy administracji żeglugi śródlądowej, którymi są: minister właściwy do spraw transportu, jako naczelny organ administracji żeglugi śródlądowej; oraz dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej, jako terenowe organy administracji żeglugi śródlądowej, nad którymi sprawuje nadzór ww. minister⁸⁹.

Do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należą m.in. nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi, przeprowadzanie inspekcji statków⁹⁰. Zadania w imieniu dyrektorów wykonują uprawnieni inspektorzy⁹¹. Mają oni prawo do wejścia i przebywania: na statku, na budowli wodnej służącej żegludze, w porcie, przystani i zimowisku. Inspektor ma prawo do kontroli: czy statek jest uprawniony do działalności, jaką wykonuje; dokumentów dotyczących statku i załogi oraz przewozowych, a także do żądania wyjaśnień i podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do przeprowadzenia kontroli na pokładzie, w ładowniach i innych pomieszczeniach statku. Ponadto inspektor może dokonywać wpisów dotyczących przeprowadzonej kontroli w dzienniku pokładowym statku oraz nakładać grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia w żegludze śródlądowej⁹². Swoje zadania inspektorzy wykonują w mundurach⁹³.

Inspektor żeglugi śródlądowej w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli braku dokumentu dopuszczającego statek do żeglugi, zaniedbania zagrażającego bezpieczeństwu żeglugi, statku lub przebywających na nim osób albo zagrażającego zanieczyszczeniem środowiska, a także stwierdzenia uchybienia sanitarnego albo że statek stanowi zagrożenie bezpieczeństwa żeglugi może na podstawie udzielonego upoważnienia, w drodze decyzji administracyjnej, zatrzymać lub skierować statek do najbliższego postoju oraz zatrzymać dokument

⁸⁸ Art. 27, art. 43, art. 46 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. nr 228 z 2011 r., poz. 1268 ze zm.).

⁸⁹ Art. 1 i 6 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1458).

⁹⁰ Tamże, art. 9.

⁹¹ Tamże, art. 10.

⁹² Tamże.

⁹³ Tamże, art. 12.

dopuszczający statek do żeglugi i dokument kwalifikacyjny kierownika statku do czasu usunięcia stwierdzonych naruszeń.

15. Podsumowując dokonany przegląd, należy wskazać, że ustawodawca stworzył system organów nadzoru i kontroli nad warunkami pracy oparty na współpracy pomiędzy sobą wyspecjalizowanych instytucji państwowych z wiodącą rolą Państwowej Inspekcji Pracy. Jest to działanie zasługujące na aprobatę, ponieważ alternatywne rozwiązanie musiałyby być oparte albo na stworzeniu jednego wyspecjalizowanego podmiotu, który zajmowałby się całokształtem zagadnień bhp, albo na rozdeleniu kompetencji bhp pomiędzy wiele różnych organów, bez żadnego wiodącego w tej dziedzinie. W moim przekonaniu takie rozwiązania nie byłyby ani racjonalne, ani skuteczne, ze względu na duże koszty funkcjonowania (pojedynczej instytucji) albo słabą skuteczność rozdrobnionych, niekoordynowanych w tym zakresie urzędów. Wydaje się, że nie jest możliwe, aby każdy podmiot kontrolujący posiadał kompetencję merytoryczną względem sprawdzania wszystkich czynników narażenia pracownika na zagrożenia (od czynników rakotwórczych po wiedzę na temat budowy statków morskich). Powodowałyoby to znaczny rozrost takiej instytucji, która przez to nie byłaby efektywna; zespoły osób kontrolujących musiałyby być wieloosobowe, co i tak nie gwarantowałyoby odpowiedniej jakości każdej kontroli; wreszcie kontrole byłyby czasochłonne i długotrwałe, co powodowałyoby ich znaczne koszty i ograniczyłyoby liczbę skontrolowanych podmiotów, a przez to zmniejszyłyoby liczbę wyeliminowanych potencjalnie zagrożeń. Aktualny podział na wyspecjalizowane organy powoduje, że instytucje wzajemnie między sobą występują o dokonanie specjalistycznego sprawdzenia, czy w konkretnych warunkach nie dochodzi do naruszenia przepisów.

O ile sama koncepcja tworzenia wyspecjalizowanych organów w moim przekonaniu nie jest kontrowersyjna, o tyle pojawiają się rozbieżności w ocenie przyjętych modeli funkcjonowania opisywanych instytucji. Czy powinny mieć taką samą strukturę organizacyjną, podporządkowanie, kompetencje, czy też nie. Dokonany przegląd wskazuje, że każda instytucja posiada swoje odmienności. Jest to na pewno konsekwencją genezy poszczególnych podmiotów, a także specyfiki działania i usytuowania organizacyjnego. Częściowo jest to związane z brakiem konsekwencji u prawodawcy, powodującym np. różne określenia prawa do kontroli podmiotów (np. użycie archaicznego już określenia „na terenie miast i wsi” w ustawie z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a używanego obecnie równorzędnego terminu prawa „wstępu na teren i do obiektów podmiotu kontrolowanego”, np. w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, czy ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, albo ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej), a także braku konsekwentnej wizji organizacji i usytuowania organów nadzoru nad warunkami pracy.

Syntetycznie można stwierdzić, że opisywane instytucje różni nie tylko kompetencja rzeczowa (co jest oczywiste), ale przede wszystkim struktura organizacyjna, co rzutuje na odmienności kompetencji instancyjnej, miejscowej.

Odmienności struktury organizacyjnej powodują, że mamy doczynienia zarówno z organami administracji rządowej zespolonej (Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska), działającej pod kierownictwem organu o kompetencji ogólnej tj. wojewody, jak i administracji niezespolonej (Urzędy Morskie, Urzędy Żeglugi Śródlądowej), podporządkowanej przeważnie właściwemu ministrowi, albo centralnemu organowi administracji rządowej⁹⁴. Wreszcie niektóre z opisywanych instytucji należą do organów centralnych (Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Dozoru Technicznego) niebędących elementem administracji rządowej terenowej. Brak jednolitości w zakresie istnienia tych organów bierze się z uwarunkowań historycznych i merytorycznych (bo np. trudno sobie wyobrazić podporządkowanie Agencji Atomistyki wojewodzie), a także różnych podstaw prawnych funkcjonowania (np. Państwowa Inspekcja Pracy działa m.in. w oparciu o konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy).

Analizując kompetencję rzeczową opisanych wyżej organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pracy, należy wskazać, że dla niektórych instytucji będą to zadania o charakterze podstawowym (Państwowa Inspekcja Pracy, czy Urząd Górniczy), a dla pozostałych raczej o dodatkowym, wykonywanym przy okazji realizacji kompetencji ustawowych, w których nie ma znaczenia, czy dotyczą pracownika, zatrudnionego, czy innych osób. W szczególności kontrole prewencyjne Państwowej Straży Pożarnej będą dotyczyły obiektów, niezależnie od tego, czy przebywają tam pracownicy, czy nie, podobnie jak kontrole organów ochrony środowiska, nadzoru budowlanego czy agencji atomistyki. Jest to jednak niezbędne, ponieważ każdy z organów posiada wyspecjalizowanych funkcjonariuszy lub urządzenia pomiarowe, co pozwala na dokonanie profesjonalnej oceny, czy działalność podmiotu kontrolowanego nie powoduje zagrożeń również dla pracowników.

Opisywane organy funkcjonują wg różnych zasad, co szczególnie uwiadcza się na tle *stricte* organów kontrolnych, takich jak inspekcja sanitarna, pracy czy ochrony środowiska, a Urząd Dozoru Technicznego podejmuje działania tylko na wniosek podmiotu eksploatującego niektóre typy urządzeń i to po dokonaniu stosownej opłaty.

⁹⁴Pojęcie administracji zespolonej i niezespolonej wynika z art. 51–58 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.), a wyjaśnienie tych pojęć znajduje się m.in. w pracy: Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie pod red. M. Stahl, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013 r., s. 352, 354, 266, 268.

Odmienności organizacyjne uwidaczniają się w sposób najbardziej wyraźny w określeniu organów uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych. Spośród opisywanych organów tylko w Państwowej Inspekcji Pracy każdy z inspektorów pracy jest organem administracyjnym. W pozostałych instytucjach kim innym są inspektorzy, czy osoby kontrolujące, a kto inny wydaje decyzje na podstawie ustaleń dokonanych przez tych pierwszych (np. inspekcja sanitarna, straż pożarna). Konsekwencją jest również to, że w każdej z tych instytucji, innym podmiotem będzie organ II instancji rozpatrujący odwołania od wydawanych decyzji. Dodatkowo ustawodawca wprowadził na określenie pewnych decyzji administracyjnych wydawanych przez niektóre organy specyficzne nazwy, np. nakazy w odniesieniu do władczych rozstrzygnięć Państwowej Inspekcji Pracy, co nie zmienia jednak ich kwalifikacji prawnej.

W celu wydawania władczych rozstrzygnięć administracyjnych dano opisanym organom pewne uprawnienia kontrolne, które nie u wszystkich są takie same i nie chodzi tylko o specyfikę wynikającą z właściwości rzeczowej. W szczególności organy Państwowej Inspekcji Pracy mają prawo kontrolować każdego pracodawcę o każdej porze dnia i nocy, bez uprzedzenia, pozostałe organy taką możliwość mają jedynie w wyjątkowych przypadkach, np. podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Podobnie jeśli chodzi o możliwość utajenia danych świadków dostarczających informacji o rażących nieprawidłowościach takie uprawnienia posiadają Państwowa Inspekcja Pracy oraz Agencja Atomistyki, pozostałe instytucje nie zostały wyposażone w taki przywilej.

Omawiane organy poza wskazanymi odmiennościami posiadają również pewne cechy wspólne.

Niewątpliwie tym, co je łączy, jest fakt, że kontrolują i nadzorują, a więc po pierwsze celem ich działania jest ustalanie stanu faktycznego, po to by ewentualnie wydawać decyzje administracyjne mające na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. By prawidłowo realizować swoje zadania, każdy z organów uzyskał uprawnienia sprawdzania działalności kontrolowanego podmiotu, niezależnie od jego formy organizacyjnej. W tym zakresie nałożono na podmioty kontrolujące pewne ograniczenia wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁹⁵. Utrwalenie dokonywanych czynności następuje w formie pisemnego protokołu, na podstawie którego wydaje się decyzje administracyjne.

Oczywiście elementem łączącym te wszystkie organy jest forma ich działania, tj. poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, ze wszystkimi konsekwencjami z tym związanymi. Organy oprócz władczych sposobów oddziały-

⁹⁵ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.). Warto wskazać jednak, że w wyroku z 11 marca 2010 r. o sygn. III SA/Kr 1002/09 WSA z Krakowa, zaznaczył, że do Państwowej Inspekcji Pracy nie stosuje się ograniczeń wynikających ze wskazanej ustawy, ponieważ kontroluje ona przestrzeganie przepisów prawa pracy i bhp, a nie prowadzenie działalności gospodarczej.

wania mogą kierować do podmiotów kontrolowanych pewne niewładcze środki oddziaływania, które mają za zadanie oddziaływanie profilaktyczne (np. wystąpienia inspektora pracy).

Ustawodawca dopuścił, aby wskazane organy mogły prowadzić postępowanie wykroczeniowe w razie stwierdzenia niektórych naruszeń prawa. Z drugiej strony należy zauważyć, że zobowiązano wskazane organy do prowadzenia działalności profilaktycznej, a więc informacyjnej i poradniczej.

Porównując kompetencję rzeczową dotyczącą zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, nie budzi kontrowersji stwierdzenie, że wiodąca rola w tym zakresie została powierzona Państwowej Inspekcji Pracy, jako organowi wyspecjalizowanemu w tej tematyce. Pozostałe organy pełnią rolę subsydiarną, ponieważ główne cele ich powołania i funkcjonowania są inne. W praktyce może to jednak powodować pewne niespójności – w postaci występowania sytuacji, gdy różne organy regulują odrębnymi decyzjami te same zagadnienia. Istotna jest współpraca pomiędzy nimi, aby nie dochodziło do takich uchybień, które skutkują nieważnością decyzji. Z drugiej strony wydaje się, że większym zagrożeniem dla zdrowia i życia zatrudnionych może być sytuacja, gdy organy nie podejmują działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości, przerzucając się argumentami o właściwości, co w konsekwencji może prowadzić do zbagatelizowania zagrożenia.

Kolejną cechą wspólną jest rozszerzanie ochrony (możliwości kontroli i nadzoru) na wszystkie formy zatrudnienia, co wiąże się z aktualną sytuacją na rynku pracy i coraz większą rolą umów cywilnoprawnych i samozatrudnienia. Z drugiej strony zauważalną cechą jest ciągłe przybywanie coraz to nowych zadań nakładanych na wskazane organy, a dotyczących szeroko rozumianego bhp, co jest związane z rozszerzaniem kognicji państwa na kolejne obszary aktywności społecznej, oraz postęp wiedzy technicznej, np. dotyczącej organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Te tendencje powodują, że regulacje są ciągle nowelizowane i przez to coraz mniej spójne. To też jednak sprawia, że niemożliwe jest ujednoczenie organizacyjne wszystkich organów, bo każdy z nich wykonuje odmienne zadania w systemie ochrony bhp.

Literatura

- [1] K. Baran, Inspekcja pracy, [w:] Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, red. K. Baran, Warszawa 2013, s. 580.
- [2] D. Dörre-Nowak, Powszechna ochrona pracy, [w:] Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, red. K.W. Baran, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 434.
- [3] D. Dörre-Nowak, Ubezpieczenie wypadkowe, [w:] Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, red. K. Baran, Warszawa 2013, s. 708.
- [4] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 23–29.
- [5] O. Kucharski, Charakter prawny wystąpień inspektora pracy w świetle orzecznictwa administracyjno-sądowego, [w:] Współczesne problemy w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia, red. P. Chmielnicki, E. Książek, K. Winiarski, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2008, s. 195–206.
- [6] O. Kucharski, Państwowa Inspekcja Pracy a Rzecznik Praw Obywatelskich – próba porównania, [w:] Instytucje ombudsmanskie w Polsce (wybrane zagadnienia), red. A. Gronkiewicz, Wydawnictwo AJD, Częstochowa 2013, s. 169–190
- [7] O. Kucharski, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna jako organy nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, [w:] Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów), t. 3, red. B.M. Ćwiertniaka, Wyd. Humanitas, Sosnowiec 2013, s. 269–288.
- [8] T. Wyka, Bezpieczeństwo i higiena pracy, [w:] Wielka encyklopedia prawa, red. E. Smoktunowicz i C. Kosikowski, Białystok, Warszawa 2000, s. 79.
- [9] Art. 38, art. 50, art. 51 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).
- [10] Art. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.).
- [11] Art. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.).
- [12] Art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013r poz. 1409 z późn. zm.).
- [13] Art. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015r, poz. 640 ze zm.), zwanej dalej ustawą o PIP.
- [14] Art. 109 ustawy z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 264 ze zm.).

-
- [15] Art. 1 i 6 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1458).
- [16] Art. 51–58 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).
- [17] Art. 164 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.).
- [18] Art. 1, art. 27, art. 43, art. 46 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. nr 228 z 2011 r., poz. 1268 ze zm.).
- [19] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. opubl. w Dz.U. nr 78 z 1997r., poz. 483.
- [20] Konwencja nr 81 MOP w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu, ratyfikowana przez Polskę 19 kwietnia 1995 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 72, poz. 450 i 451).
- [21] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie pod red. M Stahl, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013 r., s. 352, 354, 266, 268.
- [22] Prawo Konstytucyjne red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 181.
- [23] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie trybu i form współdziałania niektórych organów z Państwową Inspekcją Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia (Dz.U.2007.250.1870).
- [24] Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).
- [25] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2011, nr 212, poz. 1263 ze zm.).
- [26] Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 963 ze zm.).
- [27] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 t.j. ze zm.).
- [28] Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).