

SYLWIA KARBOWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

UPRAWNIENIA INSPEKTORA PRACY W ZAKRESIE KONTROLI PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY

1. WPROWADZENIE

Inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. Podstawowym aktem określającym uprawnienia inspektora pracy jest ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹. Źródła prawa międzynarodowego w tym zakresie to ratyfikowana przez Polskę konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 81 przyjęta w Genewie 11 lipca 1947 r., dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu², oraz konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 129 przyjęta w Genewie 25 czerwca 1969 r., dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie³.

¹ Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm., dalej: ustawa o PIP.

² Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.

³ Dz. U. 1997 r. Nr 72, poz. 452.

Do podstawowych zadań polskiej inspekcji pracy, powołanej tymczasowym dekretem Naczelnika Państwa z 3 stycznia 1919 r.⁴, w jej pierwotnym kształcie należało przede wszystkim sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem obowiązującego prawa w zakresie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i życia pracowników. Dekret z 1919 r. był jednym z pierwszych aktów prawnych przyjętych po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie, co świadczy o dużym znaczeniu inspekcji pracy jako organu powołanego do zapewnienia bezpiecznych warunków pracy. Rozwiązania prawne wprowadzone w tym zakresie w okresie dwudziestolecia międzywojennego na czele z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy⁵, uchylającym dekret z 1919 r., obowiązywały również w pierwszych latach po II wojnie światowej. Mimo rozpoczęcia w tym okresie procesu tzw. uspołeczniania inspekcji pracy⁶, który sprowadzał się do przekazywania funkcji inspekcji pracy pracownikom i ich przedstawicielom, oraz przekazania zwierzchnictwa nad inspekcją pracy radom narodowym⁷, co było wynikiem panujących wówczas warunków ustrojowo-politycznych, sprawy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy wciąż stanowiły główny trzon zadań inspekcji pracy. Utrata statusu inspekcji państwowej i przekształcenie jej w inspekcję związkową poprzez przekazanie dotychczasowych funkcji inspekcji pracy związkom zawodowym na podstawie dekretu Rady Państwa z 10 listopada 1954 r.⁸ doprowadziło do ograniczenia zakresu przedmiotowego działań inspekcji. Sprowadzony on został do dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy. Zgodnie z art. 5 ust. 3 dekretu z 1954 r. inspekcji pozostawiono jedynie nadzór nad urządzeniami technicznymi zakładów pracy oraz warunkami i organizacją pracy pod

⁴ Dekret tymczasowy Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dz. Pr. P. P. Nr 5, poz. 90).

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 590.

⁶ D. MAKOWSKI, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 73.

⁷ Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130).

⁸ Dekret Rady Państwa z 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz. U. Nr 52, poz. 260).

względem zabezpieczenia życia i zdrowia pracowników. Zauważono, że zmiana nazwy terenowej inspekcji pracy na techniczną inspekcję pracy wskazywała na techniczny charakter spraw z zakresu bhp, na których inspekcja powinna się skupić⁹. Inspekcja pracy otrzymała ponownie przedmiotowo szeroki zakres uprawnień dopiero na podstawie ustawy z 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy¹⁰.

Na mocy ustawy z 6 marca 1981 r.¹¹ Państwowa Inspekcja Pracy uzyskała jeszcze szersze uprawnienia w zakresie czynności kontrolno-nadzorczych w obszarze prawa pracy, które realizuje do dziś. Obecnie obserwujemy tendencję do sukcesywnego poszerzania kompetencji inspektorów pracy, co jest wynikiem naturalnego rozwoju prawa pracy. Jednocześnie jest to zjawisko niepokojące, ponieważ rodzi uzasadnione obawy o możliwość efektywnej realizacji zadań przez Państwową Inspekcję Pracy, w tym zadania podstawowego, jakim jest kontrola przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Wątpliwości co do skuteczności działań podejmowanych przez inspektorów pracy są tym bardziej uzasadnione w odniesieniu do obowiązków, które wykraczają poza zakres prawa pracy¹². Zgłaszane są wątpliwości co do funkcjonalności poszerzenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy między innymi o kontrolę legalności zatrudnienia i wykonywania innej działalności zarobkowej oraz o kontrolę legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o PIP). Powierzenie kompetencji kontrolnych inspektorom pracy w tym zakresie skutkuje, według Jacka Skoczyńskiego, rozmyciem podziału kompetencji między organami administracji publicznej i nieuzasadnionego rozdziału kompetencji kontrolnych i władczych¹³.

⁹ D. MAKOWSKI, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 80.

¹⁰ Dz. U. Nr 13, poz. 91.

¹¹ Dz. U. Nr 6, poz. 23.

¹² D. MAKOWSKI, *Aktualne kierunki legislacji dotyczące Państwowej Inspekcji Pracy – wybrane problemy*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. WYKA, M. MIELCZAREK, Warszawa 2017, s. 117.

¹³ J. SKOCZYŃSKI, *Nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, «Mon. Pr. Pr.» 8/2007, s. 396.

Należy zauważyć, że postanowienia konwencji MOP nr 81 i 129, które określają podstawowy zakres zadań inspekcji pracy, stanowią, że inspektorom pracy mogą być powierzone inne obowiązki tylko pod warunkiem, że nie będą przeszkadzać w skutecznym wykonywaniu ich zadań głównych ani w jakikolwiek sposób naruszać ich autorytetu i bezstronności, potrzebnych inspektorom w stosunkach z podmiotami kontrolowanymi¹⁴. Powinna to być wskazówka dla polskiego ustawodawcy, który poszerzając katalog zadań inspektorów pracy, powinien brać pod uwagę skutki tego poszerzenia przede wszystkim w kontekście możliwości efektywnej realizacji tych zadań.

2. ZAKRES PODMIOTOWY KONTROLI INSPEKTORA PRACY

Sukcesywne poszerzanie zakresu zadań inspektorów pracy stwarza potrzebę odpowiedniego poszerzenia zakresu podmiotowego kontroli sprawowanej przez PIP. Podkreśla się, że o zakresie podmiotowym kontroli PIP rozstrzyga przede wszystkim jej przedmiot. Metoda katalogowego określenia podmiotów podlegających kontroli PIP przyjęta w art. 13 ustawy o PIP daje podstawy do przypuszczeń, że przepis ten będzie wielokrotnie zmieniany, co potwierdza fakt, że od wejścia w życie ustawy o PIP art. 13 był już sześciokrotnie nowelizowany¹⁵. Inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy. Zgodnie z art. 207 § 2 kodeksu pracy¹⁶ pracodawca ma obowiązek ochrony zdrowia i życia pracowników poprzez zapewnienie im bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. Jednak kodeks pracy nie ogranicza stosowania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy do stosunków pracy. Na mocy art. 304 § 1 i 3 oraz art. 304¹ k.p. regulacja ta odnosi się nie

¹⁴ Por. art. 3 ust. 1 i 2 konwencji MOP nr 81; art. 6 ust. 1 i 3 konwencji nr 129.

¹⁵ D. MAKOWSKI, *Aktualne kierunki legislacji dotyczące Państwowej Inspekcji Pracy – wybrane problemy*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, s. 115-116.

¹⁶ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24 poz. 141 ze zm.), dalej: k.p.

tylko do pracowników, lecz także do osób wykonujących pracę na innej podstawie prawnej pod kierownictwem innych podmiotów niż pracodawca. Jest to rozwiązanie zgodne z treścią art. 66 Konstytucji RP¹⁷, który gwarantuje każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres kontroli inspekcji pracy nad przestrzeganiem przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy obejmuje zatem zarówno pracodawców, jak i niebędących pracodawcami przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, na rzecz których świadczą pracę osoby fizyczne, w tym osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą (tzw. samozatrudnieni), bez względu na podstawę świadczenia tej pracy (art. 13 pkt 1 ustawy o PIP)¹⁸. Z ustawy wynika zatem, że osoby samozatrudnione, które wykonują pracę na rzecz przedsiębiorcy, prowadząc na własny rachunek działalność gospodarczą, traktuje się jako osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, wobec których przedsiębiorca ma obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy¹⁹.

Należy także zauważyć, że uprawnienia kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy nie ograniczają się do podmiotów, na rzecz których praca jest wykonywana. Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o PIP inspektor pracy posiada uprawnienia kontrolne w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w ramach prac społecznie użytecznych; osobom przebywającym w zakładach karnych i zakładach poprawczych, wykonującym pracę; żołnierzom w służbie czynnej, wykonującym powierzone im prace, oraz studentom i uczniom, którzy nie są pracownikami, a uczestniczą w zajęciach.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

¹⁸ Więcej na temat ewolucji zakresu podmiotowego działania PIP: D. MAKOWSKI, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 232-244. Na gruncie ustawy o PIP z 1981 r. zgodnie z uchwałą SN z 8 lutego 1989 r. (III AZP 18/88, «OSNC» 1/1990, poz. 10) Państwowa Inspekcja Pracy nie jest upoważniona do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne, niezatrudniające pracowników na podstawie umowy o pracę.

¹⁹ Więcej na temat statusu osoby samozatrudnionej K. ZAKRZEWSKA-SZCZEPAŃSKA, *Bhp zatrudnionych bez umowy o pracę*, «Sl. Prac.» 10/2006, s. 36.

Kompetencje inspektora pracy odnoszące się do innych podmiotów niż te, na rzecz których praca jest wykonywana, korespondują z regulacjami odrębnych ustaw. I tak na przykład zagadnienia związane z zapewnieniem właściwego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy na uczelniach wyższych reguluje ustawa z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁰, która nakłada na rektora uczelni obowiązek dbałości o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni oraz obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (art. 50-51). Zatem odnosi się to nie tylko do osób wykonujących pracę na rzecz uczelni, lecz także do osób uczących się lub odbywających zajęcia praktyczno-techniczne na jej terenie. Obowiązki rektora w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kształcenia w uczelni zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2018 r.²¹ Jeżeli chodzi o bezpieczne i higieniczne warunki pracy osób wykonujących ją, które przebywają w zakładach karnych lub zakładach poprawczych, to gwarantują je przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 17 listopada 1997 r.²²

Patrząc na szeroki zakres podmiotowy kontroli w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy, należy zgodzić się z Arkadiuszem Sobczykkiem, który podkreśla, że Państwowa Inspekcja Pracy zajmuje się niezwykle szczytną misją, jaką jest dbałość o faktyczną realizację praw człowieka. Jednocześnie niedostateczne dofinansowanie tego organu kontroli przez państwo według autora może być postrzegane jako naruszenie praw człowieka. Wskazuje on, że Państwowa Inspekcja Pracy powinna być postrzegana nie jako kontroler wykonywania prywatnych umów, ale jako organ zajmujący się ochroną praw człowieka zarówno zatrudnionego,

²⁰ Dz. U. poz. 1668.

²¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (Dz. U. poz. 2090).

²² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 listopada 1997 r. w sprawie zakresu i sposobu stosowania przepisów Kodeksu pracy o bezpieczeństwie i higienie pracy przy wykonywaniu pracy przez osoby przebywające w zakładach karnych i poprawczych (Dz. U. Nr 154, poz. 1012).

jak i zatrudniającego. Nie jest to instytucja stojąca po jednej stronie, ale pilnująca ustroju społecznego opartego na pewnych wartościach, takich jak godność ludzka, ochrona przed wykluczeniem społecznym czy bezpieczeństwo zdrowia i życia²³.

3. ZASADY KONTROLI I ZAKRES UPRAWNIENÍ INSPEKTORA PRACY

Zasady przeprowadzania kontroli przez inspektora pracy mają zapewnić jej efektywność. Należy podkreślić, że ograniczenia wynikające z ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁴ nie mają zastosowania do kontroli przestrzegania prawa pracy oraz legalności zatrudnienia. Jednak na przestrzeni kilku lat obowiązywania ustawy o PIP utrzymywała się absurdalna linia interpretacyjna dotycząca ograniczeń wynikających z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która wymagała informowania o prowadzonej kontroli, co przekładało się na niską skuteczność inspekcji pracy²⁵. Warto zaznaczyć, że podstawowym aktem prawnym kształtującym pozycję prawną inspektora pracy jest ratyfikowana przez Polskę konwencja nr 81 MOP dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP postanowienia umowy międzynarodowej, a taką rangę posiadają ratyfikowane przez Polskę konwencje MOP, w razie ich sprzeczności z ustawą zwykłą, mają pierwszeństwo stosowania. Należy zatem stosować art. 16 konwencji MOP nr 81, który przewiduje, że „przedsiębiorstwa

²³ A. SOBczyk, *Teoria prawa pracy a przedmiot kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] red. A. Musiała, *Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy: Inspekcja Pracy – wyzwania przyszłości*, Poznań 2017, s. 61-62.

²⁴ Dz. U. Nr 173, poz. 1807.

²⁵ A. Musiała, *Zakres kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy...*, s. 63-74; T.M. Nycz, *Kompetencje kontrolne inspektora pracy – część 2*, opublikowane 20 kwietnia 2012 r., <http://www.prawo-pracy.pl> (dostęp: 19 maja 2019 r.) – wykazanie poprawności wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 marca 2010 r., III S.A./Kr 1002/09, zgodnie z którym do kontroli prawa pracy oraz legalności zatrudnienia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się w ogóle, ponieważ postępowanie prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy ma swój odrębny przedmiot.

będą kontrolowane tak często i tak starannie, jak to jest konieczne, aby zapewnić skuteczne stosowanie odpowiednich przepisów”²⁶. W zakresie kontroli PIP nie ma zatem ograniczeń co do czasu trwania kontroli ani co do jej częstotliwości. Istnieje możliwość przeprowadzenia kontroli pod nieobecność podmiotu kontrolowanego, a także mimo trwającej już kontroli innego organu²⁷. Konsekwencją niestosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do kontroli prawa pracy i legalności zatrudnienia jest to, że przedsiębiorcy kontrolowanemu przez inspektora pracy w tym zakresie nie przysługuje sprzeciw przewidziany w tej ustawie. Gdyby taki sprzeciw został jednak złożony, to powinien on zostać rozpatrzony przez okręgowego inspektora pracy jako skarga na czynności inspektora pracy²⁸.

Inspektor pracy posiada szereg uprawnień, które umożliwiają mu zbadanie stanu faktycznego oraz przestrzegania przepisów prawa pracy. W szczególności jest on uprawniony do przeprowadzania bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy w zakresie stanu bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 24 ust. 1 ustawy o PIP). Inspektor pracy nie podlega obowiązkowi posiadania przepustki i jest zwolniony z rewizji osobistej, nawet jeżeli jest ona przewidziana w kontrolowanym zakładzie (art. 26 ustawy o PIP). Przed podjęciem czynności kontrolnych zgłasza swoją obecność podmiotowi kontrolowanemu, chyba że zgłoszenie to mogłoby mieć wpływ na wynik kontroli. Wątpliwości budzić może treść art. 24 ust. 3 ustawy o PIP, zgodnie z którym kontrolę przedsiębiorcy przeprowadza się po okazaniu legitymacji służbowej i upoważnienia do jej przeprowadzenia. Jeżeli jednak okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli u przedsiębiorcy, może być ona podjęta po okazaniu legitymacji służbowej (art. 24 ust. 5 ustawy o PIP). Ustawodawca dopuszcza możliwość doręczenia upoważnienia przedsiębiorcy w ciągu siedmiu dni od rozpoczęcia czynności kontrolnych. Podjęcie czynności kontrolnych

²⁶ Konwencja MOP nr 81 przyjęta w Genewie 11 lipca 1947 r. dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450).

²⁷ T. NIEDZIŃSKI, *Nadzór i kontrola Państwowej Inspekcji Pracy warunków pracy u pracodawców*, Warszawa 2008, s. 4.

²⁸ T.M. NYCZ, *Kompetencje kontrolne inspektora pracy – część 2*.

uzależnione zostało zatem od uprzedniego okazania legitymacji służbowej, a nie upoważnienia. Zgodnie z art. 12 ust. 1 konwencji nr 81 MOP inspektorzy pracy zaopatrzeni w odpowiednie pełnomocnictwa są upoważnieni między innymi do swobodnego wstępu bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy do każdego zakładu pracy podlegającego inspekcji. Wyposażenie w pełnomocnictwo do kontroli na gruncie konwencji oznacza, że inspektor pracy posiada przy sobie odpowiednie dokumenty upoważniające go do przeprowadzenia kontroli i może je w razie potrzeby przedstawić. Słusznie podkreśla się, że ustawodawstwo krajowe może regulować formę i tryb wydawania pełnomocnictw (upoważnień), ale nie może uzależniać przeprowadzenia legalnej kontroli od uprzedniego przedstawienia tych pełnomocnictw podmiotowi kontrolowanemu, gdyż taka sytuacja naruszałaby zasadę wyrażoną w art. 12 ust. 1 konwencji nr 81²⁹. Ocena legalności kontroli przeprowadzonej przez inspektora pracy ma zatem charakter następczy, a nie uprzedni, bo tylko takie podejście może zagwarantować efektywność przeprowadzonej kontroli.

Podstawowym przepisem określającym uprawnienia inspektora pracy umożliwiające mu przeprowadzenie postępowania kontrolnego jest art. 23 ustawy o PIP. Gwarantuje on inspektorowi między innymi prawo swobodnego wstępu na teren oraz do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego. Inspektor pracy może przeprowadzać oględziny obiektów, pomieszczeń, stanowisk pracy, maszyn i urządzeń oraz przebiegu procesów technologicznych i pracy. Podmiot kontrolowany ma obowiązek zapewnić inspektorowi pracy warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Na żądanie inspektora ma on między innymi obowiązek okazania dokumentów dotyczących na przykład 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 kontrolowanego. Może również żądać dostarczenia mu próbek surowców i materiałów

²⁹ T.M. Nycz, *Kompetencje kontrolne inspektora pracy – część 1*, opublikowane 20 kwietnia 2012 r., <http://www.prawo-pracy.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

używanych, wytwarzanych lub powstających w toku produkcji, w ilości niezbędnej do przeprowadzenia analiz lub badań, gdy mają one związek z przeprowadzaną kontrolą. Ustawodawca zagwarantował inspektorowi także prawo do zapoznania się z decyzjami wydanymi przez inne organy kontroli i nadzoru nad warunkami pracy oraz ich realizacją, a także do korzystania z pomocy biegłych i specjalistów oraz akredytowanych laboratoriów. Może wykonywać niezbędne do celów kontroli odpisy i wyciągi z dokumentów, zestawienia i obliczenia sporządzane na podstawie dokumentów, a w razie potrzeby żądać ich od podmiotu kontrolowanego. Inspektor pracy może żądać przedłożenia akt osobowych i wszelkich dokumentów związanych z wykonywaniem pracy przez pracowników lub osoby świadczące pracę na innej podstawie prawnej na rzecz podmiotu kontrolowanego. Ma on prawo sprawdzania tożsamości osób wykonujących pracę lub przebywających na terenie podmiotu kontrolowanego. Inspektor pracy może żądać od podmiotu kontrolowanego oraz od osób, aktualnie lub w przeszłości świadczących pracę na jego rzecz, bez względu na podstawę zatrudnienia, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą, a także wzywać i przesłuchiwać te osoby w związku z przeprowadzaną kontrolą. Dopuszczalne jest utrwalanie przebiegu i wyników oględzin za pomocą aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku.

Ustawodawca przewidział instrument ochronny dla osób udzielających inspektorowi pracy informacji w sprawach objętych kontrolą. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 ustawy o PIP w razie uzasadnionej obawy, że udzielenie inspektorowi informacji mogłoby narazić osobę udzielającą tych informacji na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu ich udzielenia, inspektor pracy może wydać postanowienie o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości pracownika lub innej osoby, w tym danych osobowych. W takim przypadku okoliczności umożliwiające ujawnienie tożsamości osoby, która udzieliła informacji, pozostają wyłącznie do wiadomości inspektora pracy (art. 23 ust. 3 ustawy o PIP). W doktrynie zwraca się uwagę, że w odniesieniu do tej regulacji pojawiają się wątpliwości interpretacyjne co do tego, na podstawie jakich danych inspektor pracy miałby oceniać, że udzielenie

informacji mogłoby narazić tę osobę na niekorzystne dla niej konsekwencje³⁰. Wskazuje się, że nie jest wystarczająca tylko hipotetyczna możliwość wystąpienia negatywnych skutków, wynikająca z samego faktu zatrudnienia. Ustawodawca określił, że obawa wystąpienia takich skutków musi być uzasadniona. Powinny zatem zaistnieć dodatkowe okoliczności, które uprawdopodobnią wystąpienie negatywnych skutków. Jak wskazuje Dariusz Makowski, w grę będą wchodziły wszelkie sytuacje, które przyczyniają się do zwiększenia konfliktu między zatrudniającym a zatrudnionym, na przykład toczące się postępowanie sądowe między tymi podmiotami.

Po zakończeniu czynności kontrolnych inspektor pracy przygotowuje protokół pokontrolny. Jeśli podczas kontroli nie dojdzie do stwierdzenia uchybień, zamiast protokołu można sporządzić notatkę urzędową i umieścić w niej zwięzły opis stanu faktycznego zastanego w czasie kontroli. Podmiot kontrolowany przed podpisaniem protokołu ma prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń w nim zawartych w terminie siedmiu dni od dnia przedstawienia protokołu. Nawet jeśli podmiot kontrolowany odmówi podpisania protokołu, to inspektor pracy ma prawo zastosować przewidziane ustawą środki prawne, do których należą decyzja, wystąpienie oraz polecenie.

W razie stwierdzenia naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy inspektor pracy może wydać nakazy w formie decyzji, które dają możliwość skutecznej ingerencji w sferę działalności kontrolowanego podmiotu. Zakres przedmiotowy nakazu inspektora pracy w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy został określony w art. 11 pkt 1–6 ustawy o PIP. Nakaz może dotyczyć usunięcia naruszeń. Jeżeli stwierdzone naruszenie, warunki pracy lub prowadzonej działalności albo eksploatacja maszyn czy urządzeń powoduje bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzkiego, to inspektor wydaje odpowiednio nakaz wstrzymania wykonywania pracy lub prowadzenia działalności lub zakaz wykonywania pracy lub prowadzenia działalności albo nakaz wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń. Nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Ponadto inspektor pracy ma

³⁰ D. MAKOWSKI, *Nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, «PiZS» 6/2007, s. 18.

kompetencję do wydania nakazu wykonania badań i pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych w środowisku pracy w przypadku naruszeń dotyczących zasad dokonywania takich badań i pomiarów. Może również zastosować nakaz ustalenia w określonym terminie przyczyn i okoliczności wypadku przy pracy (art. 11 pkt 6 ustawy o PIP). Nakazy mają formę decyzji i dają możliwość skutecznej ingerencji w sferę działalności kontrolowanego podmiotu.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 11 pkt 8 ustawy o PIP w razie innych naruszeń niż te, które uprawniają do wydania decyzji, inspektor pracy może skierować wystąpienie lub polecenie usunięcia stwierdzonych w toku kontroli naruszeń. Pojawiły się w tym zakresie wątpliwości, czy dopuszczalne jest skierowanie wystąpienia jako niewładczego środka działania w przypadku naruszeń przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy³¹. Według D. Makowskiego niecelowe jest ograniczenie zakresu przedmiotowego wystąpienia, które jako łagodniejszy środek przywracania stanu praworządności powinno być stosowane w przypadku lżejszych naruszeń prawa bez wyłączenia obszaru bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wynagrodzenia za pracę³². Zwolennicy stosowania wystąpień w takich przypadkach powołują się przede wszystkim na postanowienia konwencji MOP nr 81 i 129, z których wynika, że inspektor pracy ma pełną swobodę w zakresie wyboru środka działania. Poza tym wskazują, że swoboda ta wynika z prawa inspektora pracy do działania w zakresie szeroko rozumianego uznania administracyjnego³³. Wskazuje się także, że jeżeli inspektor pracy ma uprawnienia do czegoś więcej, czyli do wydania decyzji, to ma też uprawnienia do czegoś mniej, czyli do wydania wystąpienia³⁴. Coroczne sprawozdania z działalności PIP wskazują, że w praktyce inspektorzy pracy stosują wystąpienia także

³¹ Tak np. W. SANETRA, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawo pracy*, III, red. Z. SALWA, Warszawa 2004, s. 187 i n.

³² D. MAKOWSKI, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 313-314.

³³ Tak m.in. T. NYCZ, *Charakter prawny wystąpienia*, opublikowany 7 grudnia 2007 r., www.prawo-pracy.pl (dostęp: 15 maja 2019 r.); por. też K. WYKA, *Charakter prawny wystąpienia państwowego inspektora pracy*, «Administracja» 4/2009, s. 332.

³⁴ Tak T. NYCZ, *Charakter prawny wystąpienia...*

w razie stwierdzenia naruszeń w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy. Jednocześnie należy zauważyć, że niewiążący charakter wystąpienia nie ma wpływu na obniżenie tego niewładczego środka prawnego. Jeżeli natomiast chodzi o polecenia, to zarówno ich charakter prawny, jak i relacja do wystąpienia budzą wiele wątpliwości i skłaniają do postawienia pytania, czy w ogóle celowe było ich wyodrębnianie³⁵. Ze względu na ustną formę polecenie jest mniej sformalizowanym środkiem działania w stosunku do wystąpienia. Inspektor pracy może poprzestać na zastosowaniu środka niewładczego, jakim jest wystąpienie, w razie stwierdzenia niewielkich naruszeń przepisów w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy, które nie wymagają wydania decyzji. Wskazuje się w doktrynie, że być może wystarczające byłoby określenie przypadków, w których inspektor mógłby skierować wystąpienie w formie ustnej³⁶.

Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności PIP w 2016 r. inspektorzy pracy, po przeprowadzeniu 80 tys. kontroli, które objęły 67,7 tys. podmiotów, wydali prawie 311 tys. decyzji w sprawach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy wydanych decyzji, najwięcej spośród nich dotyczyło uchybień w odniesieniu do stanowisk i procesów pracy, procesów technologicznych, magazynowania i składowania (60,3 tys. decyzji), przygotowania do pracy (49,8 tys. decyzji), stanu pomieszczeń wykonywania pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych oraz wentylacji, ogrzewania i oświetlenia (47,3 tys. decyzji). Pozostałe decyzje odnosiły się do nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie organizacji bezpiecznej pracy (39,9 tys. decyzji), stanu maszyn i urządzeń technicznych (37,1 tys. decyzji), urządzeń i instalacji energetycznych (31,8 tys. decyzji) oraz środków ochrony indywidualnej, odzieży i obuwia roboczego (30 tys. decyzji). Najmniej spośród decyzji wydanych w 2016 r. dotyczyło transportu (11,9 tys. decyzji)³⁷. Ponadto inspektorzy pracy wydali w tym roku ogółem prawie 280 tys. wystąpień i niemal 13 tys. poleceń pokontrolnych. W stosunku do ponad 70 tys. osób zlikwidowano bezpośrednie zagrożenia dla życia lub zdrowia,

³⁵ D. MAKOWSKI, *Inspekcja pracy jako instytucja...*, s. 318-320.

³⁶ *Ibidem*, s. 320.

³⁷ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r., s. 167, <https://www.pip.gov.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

a wobec 5,4 tys. osób wyegzekwowano przeprowadzenie badań i pomiarów czynników szkodliwych. Z kolei sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 r. przyjęte przez Sejm na posiedzeniu 23 listopada 2018 r. wskazuje, że likwidacja bezpośrednich zagrożeń dla życia lub zdrowia dotyczyła ponad 77 tys. osób, natomiast tylko 1,9 tys. decyzji dotyczyło nakazania wykonania badań i pomiarów³⁸. Spośród 306 tys. decyzji wydanych w 2017 r. w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy 10,1 tys. dotyczyło wstrzymania eksploatacji maszyn, 6,8 tys. – wstrzymania prac, 3,7 tys. – skierowania do innych prac. Natomiast 80,5 tys. decyzji wydano z rygorem natychmiastowej wykonalności³⁹. Inspektorzy pracy złożyli w 2016 r. 15,6 tys. powiadomień innym organom o stwierdzonych nieprawidłowościach. Stwierdzono 80 tys. wykroczeń przeciwko prawom pracownika, spośród których ponad połowa dotyczyła naruszenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy⁴⁰. W 2017 r. stwierdzono mniejszą liczbę tych wykroczeń, bo 62,6 tys., ale wciąż 51,1% stanowiły naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy⁴¹.

³⁸ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 r., s. 203 i 205, <https://www.pip.gov.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zakres przedmiotowy najczęściej stwierdzanych wykroczeń w 2016 r.: 19,8 tys. wykroczeń dotyczyło przygotowania do pracy; 7,2 tys. wykroczeń dotyczyło stanowisk i procesów pracy, procesów technologicznych, magazynowania i składowania; 6,9 tys. wykroczeń dotyczyło maszyn i urządzeń technicznych; 5 tys. środków ochrony indywidualnej, odzieży i obuwia roboczego; 2,5 tys. wykroczeń dotyczyło obiektów i pomieszczeń pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, wentylacji, ogrzewania, oświetlenia; 2,5 tys. wykroczeń dotyczyło urządzeń i instalacji energetycznych. Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r., s. 170.

⁴¹ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 r., s. 207.

4. PRZEDSIĘBIORCY O KONTROLACH PIP

W sierpniu 2017 r. Business Centre Club, we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy, przeprowadził badanie ankietowe wśród członków BCC⁴², aby poznać relacje pomiędzy inspekcją pracy a przedsiębiorcami oraz oczekiwania tych ostatnich wobec Państwowej Inspekcji Pracy. Niemal u połowy respondentów (48,8%) w ostatnim czasie przeprowadzono kontrolę. Spośród nich 82,8% ankietowanych było usatysfakcjonowanych jej wynikami. Niemal dziewięciu na dziesięciu ankietowanych (88,4%) uznało uprawnienia PIP za wystarczające do wypełniania nałożonych na nią zadań i nie widziało potrzeby ich dalszego rozszerzania. Przedsiębiorcy biorący udział w badaniu zwrócili jednak uwagę na przypadki przedłużających się kontroli, a także kontroli przypadających na okresy wzmożonej pracy. Oczekiwania ankietowanych przedsiębiorców odnoszą się do fachowych porad inspektorów pracy, większej ich otwartości na specyfikę branż, między innymi uwzględnianie tempa pracy czy pragmatyki organizacji pracy oraz stałego nacisku ze strony PIP na ustawodawcę pod kątem dostosowania przepisów do zmieniającego się świata. Podkreślali jednocześnie, że każda kontrola jest pouczająca i może wnieść dużo dobrego, jeżeli stwarza możliwość naprawienia uchybień. Taka możliwość istnieje pod warunkiem, że celem kontroli nie jest wyłącznie karanie, lecz prewencja i poprawa środowiska pracy. Zapewne dlatego w zakresie działalności prewencyjnej inspekcji pracy przedsiębiorcy najwyżej ocenili tzw. pierwszą kontrolę⁴³. Gorzej oceniona przez przedsiębiorców została działalność prewencyjna PIP

⁴² Badanie ankietowe BCC z 7 września 2017 r., <http://www.bcc.org.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

⁴³ Prawie dwie trzecie ankietowanych przedsiębiorców oceniło ją w skali 1-5 na 4 lub 5, w tym 41,7% oceniło ją na 5.

w formie porad prawnych⁴⁴, akcji propagujących bezpieczną pracę⁴⁵ czy bezpłatnych szkoleń⁴⁶.

Przedsiębiorcy Business Centre Club, biorący udział w badaniu ankietowym, wskazali również następujące działania, które według nich mogą wspomóc tworzenie jeszcze bardziej bezpiecznego środowiska pracy:

- inspektor-opiekun skierowany do zakładu pracy (średniemu, dużemu);
- zwiększenie liczby pierwszych kontroli;
- większa dostępność i wsparcie ze strony inspektorów w rozwiązywaniu trudnych problemów;
- specjalizacje inspektorów pod kątem szczególnych zagrożeń (np. substancje chemiczne) oraz ich udział w odbiorach i doradztwo przy uruchamianiu maszyn i instalacji;
- szkolenia dla inspektorów, uwzględniające specyfikę branż;
- instruktáže stanowiskowe;
- obowiązkowe szkolenia dla służb BHP;
- ujednoczenie dokumentacji dotyczącej oceny ryzyka zawodowego;
- profilaktyka miejsca pracy, stworzenie stałego programu nauki (promocji) kultury bezpieczeństwa, począwszy od szkół ponadpodstawowych;
- promowanie najlepszych praktyk wśród przedsiębiorców, na przykład poprzez konkursy.

Większość z działań proponowanych przez respondentów jest już w różnym stopniu realizowana przez PIP, jak choćby organizacja konkursów dla przedsiębiorców promujących bezpieczeństwo pracy i respektowanie obowiązującego prawa, na przykład ogólnopolski konkurs „Pracodawca – organizator pracy bezpiecznej”, który został przeprowadzony w 2016 r. po raz XXIII. Największym zainteresowaniem

⁴⁴ Ponad 23% ankietowanych przedsiębiorców oceniło ją w skali 1-5 na 3, około 21% na 4, 18,6% na 5.

⁴⁵ 33% przedsiębiorców oceniło te działania jako dostateczne (3 w skali 1-5), a dokładnie tyle samo (po 16,7%) przyznało skrajne oceny, czyli 1 lub 5. 19% oceniło te akcje na 2, a 14,3% na 4.

⁴⁶ 27,9% ankietowanych przedsiębiorców przyznało bezpłatnym szkoleniom ocenę 3 w skali 1-5, 20,9% – 2, 18,6% – 1 lub 4, 14% oceniło je na 5.

pracodawców cieszył się w 2016 r. program prewencyjny skierowany do mikroprzedsiębiorców „Zdobądź dyplom PIP”. W 2016 r. do programu przystąpiło 708 uczestników, spośród których 523 (74%) ukończyło program z wynikiem pozytywnym⁴⁷. Realizowane są także programy prewencyjno-informacyjne, między innymi „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom stresu w miejscu pracy”, „Zarządzanie bezpieczeństwem pracy – prewencja wypadkowa”⁴⁸. Inne rozwiązania proponowane przez przedsiębiorców, jak wyznaczenie średnim i dużym zakładom pracy inspektora – opiekuna, jest w dzisiejszych realiach niemożliwe, przede wszystkim ze względu na niewystarczającą liczbę inspektorów pracy w Polsce w kontekście sukcesywnego obciążania ich kolejnymi zadaniami. Poszerzanie zakresu zadań i złożoność zagadnień wchodzących w ich zakres skutkuje wzrostem wymagań merytorycznych i kompetencyjnych wobec inspektorów pracy, co wymusza wewnątrzorganizacyjną specjalizację PIP. Już w latach 60. XX w. Waław Szubert podkreślał konieczność włączania w działalność inspekcji pracy specjalistów z różnych dziedzin wiedzy⁴⁹. Dziś obawy o efektywność działań PIP uwidaczniają jeszcze bardziej potrzebę właściwego przygotowania inspektorów pracy, w tym wprowadzenia specjalizacji, ustawicznego kształcenia, a przede wszystkim potrzebę zapewnienia odpowiedniej liczby inspektorów pracy⁵⁰.

5. STRATEGIA PIERWSZEJ KONTROLI

Oceniona najwyżej przez przedsiębiorców biorących udział w badaniu BCC pierwsza kontrola została wprowadzona w marcu 2016 r.⁵¹

⁴⁷ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r., s. 143-144.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 132-133.

⁴⁹ W. SZUBERT, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 176-180.

⁵⁰ R. GIEDROJĆ, *Rola Państwowej Inspekcji Pracy w służbie człowiekowi pracy – zadania i wyzwania XXI wieku*, [w:] *Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy: Inspekcja Pracy – wyzwania przyszłości*, red. A. MUSIAŁA, Poznań 2017, s. 44.

⁵¹ Pierwsza kontrola w praktyce, <https://www.pip.gov.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

Skierowana została do mikroprzedsiębiorstw (zatrudniających od 1 do 9 pracowników), małych przedsiębiorstw, zatrudniających nie więcej niż 49 osób, oraz średnich zakładów zatrudniających do 249 pracowników, które nie były wcześniej kontrolowane przez PIP. Cechuje ją instruktażowo-doradczy cel oraz kompleksowy charakter kontroli. W uzasadnionych przypadkach, w których kontrola wymaga specjalistycznej wiedzy prawniczej lub technicznej (np. skomplikowane procesy technologiczne), dokonują jej dwuosobowe zespoły inspektorskie. Inspektorzy przeprowadzają analizę prawno-techniczną stwierdzonych nieprawidłowości, udzielają porad i stosują środki prawne – decyzje, wystąpienia i polecenia. Podmiot kontrolowany ma określony czas na wyeliminowanie uchybień, który uzależnia się od możliwości technicznych i organizacyjnych przedsiębiorcy. To, co charakteryzuje strategię pierwszej kontroli, to niestosowanie sankcji karnych. Zasadniczo podmiot kontrolowany nie jest karany mandatem, ale jedynie poucza o odpowiedzialności za stwierdzone uchybienia. Wyjątkowo sankcje są stosowane w przypadku rażącego naruszenia przepisów bhp lub rażących naruszeń przepisów prawnej ochrony pracy. W szczególności dotyczy to sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia osób wykonujących pracę. Sankcje są nakładane również w przypadkach, gdy kontrola jest prowadzona w związku z ciężkimi, śmiertelnymi i zbiorowymi wypadkami przy pracy, a także w razie stwierdzenia nielegalnego zatrudniania. Zgodnie ze sprawozdaniem Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r.⁵² przeprowadzono pierwszą kontrolę w 10 tys. zakładów, w których łącznie pracę świadczyło 122 tys. osób. 73% pierwszych kontroli zostało przeprowadzonych w mikroprzedsiębiorstwach, a zaledwie 3% w średnich zakładach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 98% skontrolowanych podmiotów, wobec których wydano ponad 65 tys. decyzji pokontrolnych, 62 tys. wystąpień oraz 2,7 tys. ustnych poleceń. Zastosowane przez inspektorów środki prawne pełnią funkcję prewencyjną, przyczyniając się do tworzenia właściwych warunków pracy. Ogółem udzielono ponad 70 tys.

⁵² Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r., s. 117-119.

porad dotyczących problematyki prawnej ochrony pracy, legalności zatrudnienia i bezpieczeństwa pracy. W stosunku do 14% zakładów objętych pierwszą kontrolą zastosowano 1,7 tys. środków wychowawczych, a tylko 10% zakładów otrzymało mandaty karne (848) i wnioski o ukaranie do sądu (211). W sprawozdaniu z działalności PIP w 2016 r. przewidziano kontynuację pierwszych kontroli jako wsparcie dla tych pracodawców, którzy chcą poprawić stan przestrzegania prawa pracy w swoich firmach. Przewidziano również przeprowadzenie kontroli sprawdzających zarówno u pracodawców, u których w czasie pierwszej kontroli stwierdzono rażące naruszenia prawa pracy – w celu oceny, czy działania podjęte przez inspektorów pracy okazały się wystarczające do zapewnienia odpowiednich warunków pracy, jak i u pracodawców nieinformujących inspekcji pracy o realizacji środków prawnych wydanych w czasie pierwszej kontroli – w celu oceny przyczyn tej sytuacji i podjęcia niezbędnych kroków. Pracodawcom, którzy mają problemy z zapewnieniem przestrzegania przepisów prawa pracy, proponowane są programy prewencyjne, jak na przykład program „Zdobądź dyplom PIP”, realizowane przy eksperckim wsparciu inspektorów pracy. Program działania Państwowej Inspekcji Pracy na 2017 r. zakładał przeprowadzenie przynajmniej 3 tys. pierwszych kontroli.

6. ROLA INSTRUKTAŻU I PORADNICTWA PIP

Efektywność strategii pierwszej kontroli i jej wysoka ocena wśród ankietowanych przedsiębiorców wskazują na potrzebę działań likwidujących przyczyny, a nie skutki naruszeń prawa. Coraz powszechniej przyjmuje się, że za pomocą działalności instruktażowo-poradniczej inspekcja pracy może najefektywniej zapewnić praworządność w stosunkach pracy. Przedstawiciel Międzynarodowej Organizacji Pracy Wolfgang von Richthofen w listopadzie 2003 r. na posiedzeniu Rady Ochrony Pracy podkreślał, że proces globalizacji wymusza nowe podejście do pracowników, rządów i partnerów społecznych. Stanowiącą część tego procesu rola nadzorcza i doradcza inspektorów pracy powinna przejawiać się w zapewnieniu przestrzegania prawa w sposób naturalny,

przy wykorzystaniu form działalności umożliwiających osiągnięcie tego celu⁵³.

Zalety instruktażu i poradnictwa inspekcji pracy były od lat doceniane przez przedstawicieli polskiej doktryny. Wacław Szubert wskazywał, że inspektor pracy występuje wówczas nie jako organ władczy wobec pracodawcy, ale jako doradca, który przychodzi z pomocą w zapewnieniu ochrony pracy, podsuwając właściwe rozwiązania. Tego rodzaju działalność pozwala według autora na uniknięcie napięć związanych z interwencją władczą i pokonanie niechęci wobec osoby trzeciej, która ingeruje w sprawy zakładu. Jednocześnie zwracał on uwagę, że skuteczność instruktażu i poradnictwa jest uzależniona w głównej mierze od dostatecznej liczby inspektorów pracy oraz ich właściwego przygotowania⁵⁴.

Na gruncie ustawy o PIP obowiązuje, niestety dość ogólnikowy, przepis zawarty w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. f, zgodnie z którym do zadań PIP należy podejmowanie działań prewencyjnych i promocyjnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa pracy. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ten przepis miał dać podstawę PIP do przeprowadzania kontroli prewencyjnych oraz przypisać działalności prewencyjno-promocyjnej PIP istotną rolę w zapobieganiu wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym⁵⁵.

W sprawozdaniu z działalności PIP w 2016 r. czytamy, że zdecydowanie więcej nieprawidłowości w postępowaniach kontrolnych dotyczących wypadków przy pracy stwierdzono w zakładach kontrolowanych po raz pierwszy oraz w zakładach, które odstąpiły od udziału w programie prewencyjnym lub do niego nie przystąpiły. Wyniki kontroli w zakładach o największej wypadkowości dowodzą, że istotną poprawę w zakresie wdrażania skutecznych środków zapobiegających wypadkom przy pracy

⁵³ M.A. LIWO, *Wokół podporządkowania Państwowej Inspekcji Pracy, «PiZS»* 6/2006, s. 35.

⁵⁴ W. SZUBERT, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 155-156.

⁵⁵ Por. Uzasadnienie projektu ustawy z 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy 3870, <https://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

odnotowano w zakładach powtórnie kontrolowanych. Stwierdzono w nich największy, w stosunku do pozostałych grup zakładów, odsetek wdrożonych środków profilaktycznych po zaistniałych wypadkach przy pracy. Adekwatność zastosowanych środków do zagrożeń, które spowodowały te wypadki, ma zasadniczy wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa i higieny pracy. Podkreślono, że skuteczność zastosowanych środków zapobiegających ponownym wypadkom wynika z rzetelnie prowadzonych postępowań powypadkowych oraz aktualizowanych ocen ryzyka zawodowego. Stwierdzono, że prawidłowy nadzór i zaangażowanie kierownictwa zakładu w sprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, szczególnie w zakresie oceny ryzyka zawodowego z uwzględnieniem ustaleń powypadkowych, oraz uczestnictwo pracowników w takich ocenach mają decydujące znaczenie w skutecznym zarządzaniu bezpieczeństwem pracy. Analiza środków zapobiegających wypadkom przy pracy wskazuje na priorytetowe znaczenie tych działań i potrzebę ich kontynuowania, z uwzględnieniem dostępnych środków oddziaływania o charakterze edukacyjnym i wychowawczym⁵⁶.

Zachowują zatem swoją aktualność słowa Andrzeja Mazurkiewicza – pioniera naukowej organizacji bezpieczeństwa pracy w Polsce: „Zwalczanie wypadków polega przede wszystkim na usuwaniu zagrożeń, wynikających z warunków pracy i otoczenia, a ponadto na oddziaływaniu na organizację pracy i na samego pracownika. Toteż dużo większe znaczenie w akcji zapobiegawczej mają – wciąż jeszcze niedoceniane u nas: – analiza urządzeń technicznych, analiza czynności pracownika i analiza organizacji pracy – wszystko z punktu widzenia jej bezpieczeństwa”⁵⁷.

7. PODSUMOWANIE

Wobec sukcesywnego poszerzania kompetencji inspektorów pracy uzasadnione są obawy o możliwości efektywnej realizacji podstawowego

⁵⁶ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 r., s. 22-23.

⁵⁷ A. MAZURKIEWICZ, *Czego nas uczą wypadki przy pracy*, Warszawa 1957, s. 53.

zadania Państwowej Inspekcji Pracy, jakim jest kontrola przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Szczytna misja Państwowej Inspekcji Pracy, jaką stanowi dbałość o ochronę praw człowieka w zakresie ochrony bezpieczeństwa, zdrowia i życia nie tylko pracowników, zagrożona jest również przez niedostateczne dofinansowanie tego organu kontroli przez państwo. Badania przeprowadzone wśród przedsiębiorców potwierdzają, że instruktaż i poradnictwo odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu ochrony pracy, jednak skuteczność działalności prewencyjno-promocyjnej zależy między innymi od dostatecznej liczby inspektorów pracy oraz ich właściwego przygotowania. Niezbędne są zatem działania ze strony państwa, które doprowadzą do ograniczenia trudności, z jakimi boryka się Państwowa Inspekcja Pracy w skutecznej realizacji powierzonych jej zadań, w tym najważniejszego, bo związanego z ochroną zdrowia i życia człowieka, czyli kontroli przestrzegania przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Niech zatem działalności Państwowej Inspekcji Pracy przyświecają słowa Mariana Klotta: „Wydaje się, że każdy z inspektorów pracy, który stoi na wysokości swego zadania [...], zyskuje zaufanie i szacunek, że tego rodzaju typ urzędnika to nie jest typ biurokraty, ale typ najwyższego idealisty i najwyższego społecznika”⁵⁸.

UPRAWNIENIA INSPEKTORA PRACY W ZAKRESIE KONTROLI
PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA
I HIGIENY PRACY

Streszczenie

Niniejsze opracowanie prezentuje zakres uprawnień kontrolnych inspektora pracy oraz zasady tej kontroli w obszarze przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, co jest szczególnie istotne w kontekście sukcesywnego poszerzania zakresu zadań Państwowej Inspekcji Pracy. W tekście przedstawiono wyniki badania

⁵⁸ *Inspektor pracy, wydanie specjalne*, Warszawa 2014, nr 1(371), s. 3, <https://www.pip.gov.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

przedsiębiorców, które odnoszą się do relacji między przedsiębiorcami a Państwową Inspekcją Pracy, oraz ich oczekiwań wobec niej. Zwrócono też uwagę na istotną rolę instruktażu i poradnictwa inspekcji pracy w efektywnym zapewnianiu praworządności w stosunkach pracy.

POWERS OF THE POLISH LABOUR INSPECTOR TO SUPERVISE
THE OBSERVANCE OF SAFETY AND HYGIENE REGULATIONS
IN THE WORKPLACE

Summary

This article presents the scope of the Polish Labour Inspector's supervisory powers and the principles governing his supervision of safety and hygiene regulations in the workplace, which is particularly important in view of the growing scope of tasks entrusted to the National Labour Inspectorate. I present the results of a survey in which businessmen were asked about their relations with, and expectations of the National Labour Inspectorate. I also write on the important role the Inspectorate plays as an information and advisory service for the effective enforcement of the rule of law in labour relations.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy; uprawnienia inspektora pracy; kontrola; bezpieczeństwo i higiena pracy.

Keywords: The Polish National Labour Inspectorate; the labour inspector's powers; supervision; safety and hygiene at work.

Literatura

- GIĘDROJĆ R., *Rola Państwowej Inspekcji Pracy w służbie człowiekowi pracy – zadania i wyzwania XXI wieku*, [w:] *Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy: Inspekcja Pracy – wyzwania przyszłości*, red. A. MUSIAŁA, Poznań 2017, s. 41-52.
- LIWO M.A., *Wokół podporządkowania Państwowej Inspekcji Pracy*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 6/2006, s. 34-36.
- MAKOWSKI D., *Aktualne kierunki legislacji dotyczące Państwowej Inspekcji Pracy – wybrane problemy*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. WYKA, M. MIELCZAREK, Warszawa 2017, s. 113-137.

- MAKOWSKI D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- MAKOWSKI D., *Nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 6/2007, s. 16-21.
- MAZURKIEWICZ A., *Czego nas uczą wypadki przy pracy*, Warszawa 1957.
- MUSIAŁA A., *Zakres kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy: Inspekcja Pracy – wyzwania przyszłości*, red. A. MUSIAŁA, Poznań 2017, s. 63-74.
- NIEDZIŃSKI T., *Nadzór i kontrola Państwowej Inspekcji Pracy warunków pracy u pracodawców*, Warszawa 2008.
- NYCZ T.M., *Kompetencje kontrolne inspektora pracy – część 1*, opublikowane 20 kwietnia 2012 r., <http://www.prawo-pracy.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).
- NYCZ T.M., *Kompetencje kontrolne inspektora pracy – część 2*, opublikowane 20 kwietnia 2012 r., <http://www.prawo-pracy.pl> (dostęp: 15 maja 2019 r.).
- W. SANETRA, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Prawo pracy*, III, red. Z. SALWA, Warszawa 2004.
- SKOCZYŃSKI J., *Nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, «Mon. Pr. Pr.» 8/2007, 395-399.
- SOBCZYK A., *Teoria prawa pracy a przedmiot kontroli Państwowej Inspekcji Pracy*, [w:] *Nauka i praktyka w służbie człowiekowi pracy: Inspekcja Pracy – wyzwania przyszłości*, red. A. MUSIAŁA, Poznań 2017, s. 53-62.
- SZUBERT W., *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966.
- WYKA.K., *Charakter prawny wystąpienia państwowego inspektora pracy*, «Administracja» 4/2009, s. 320-333.
- ZAKRZEWSKA-SZCZEPAŃSKA K., *Bhp zatrudnionych bez umowy o pracę*, «Sł. Prac.» 10/2006, s. 35-36.