

KANCELARIA SENATU  
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia prawna na temat:  
Prawno-ustrojowy status Państwowej Inspekcji  
Pracy a skuteczność jej działania w świetle  
obecnych rozwiązań krajowych i europejskich

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-84

Październik 2008

Opracowanie techniczne i redakcja:  
Jolanta Krynicka

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.  
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu  
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,  
e-mail: [andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl](mailto:andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl)  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53; e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06  
Zespół Informacji i Statystyk tel. 022 694 93 59, fax 022 694 90 57

Dr Tomasz Niedziński  
Radca prawny  
Kancelaria Prawnicza Tomasz Niedziński i Wspólnicy s.k.;  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,  
Instytut Polityki Społecznej UW

### **Opinia prawna na temat:**

## **Prawno-ustrojowy status Państwowej Inspekcji Pracy a skuteczność jej działania w świetle obecnych rozwiązań krajowych i europejskich**

### **1. Funkcja i zadania Państwowej Inspekcji Pracy**

Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, która weszła w życie od 1 lipca 2007 r. w art. 1 zawiera (podobnie zresztą jak art. 1 poprzedniej ustawy<sup>1</sup>) uregulowania o charakterze podstawowym, ustanawiające tę instytucję oraz określające podstawowe jej funkcje i założenia. Ustawa nie reguluje w sposób jednoznaczny definicji statusu prawnego Państwowej Inspekcji Pracy (dalej PIP), nie określa, czy jest to urząd państwowy, niemniej ustawodawca powierza jej wykonanie zadań aparatu państwowego, w tym – organu administracyjnego. Ustawa w art. 1 koncentruje się na wskazaniu celu jej ustanowienia. Jest nim sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie ustalonym w ustawie. Taki cel ogólny wyznacza Konstytucja RP (art. 24), a ustawa go precyzuje<sup>2</sup>.

Ten nowy model inspekcji pracy powstał z inicjatywy prezydenta RP, który przedstawił Sejmowi propozycje nowych rozwiązań ustawowych zmierzających do wzmocnienia roli inspekcji pracy w zakresie kontroli przestrzegania prawa pracy, kompleksowo przez wszystkie podmioty<sup>3</sup>, w tym również przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą. W nowej ustawie PIP zyskała status organu administracyjnego z tym, że różni się on od klasycznego ujęcia organu w prawie i doktrynie

---

1 Ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity z 2001 r., Dz. U. nr 124, poz. 1362 ze zm.).

2 Artykuł 24 Konstytucji RP: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”.

3 Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy przedłożony marszałkowi Sejmu RP w dniu 13 czerwca 2006 r., druk sejmowy nr 712.

administracyjnej. W art. 1 ustawy Państwowa Inspekcja Pracy oznaczona jest jako „organ” i jednocześnie nazwana jest „inspekcją” w całości *in stricto*. W swej nazwie PIP, z punktu widzenia nauki administracji, zawiera właściwie wszystkie elementy charakterystyczne dla tzw. inspekcji specjalnej, konieczne do wykonywania państwowej kontroli w określonym ustawą zakresie wraz z możliwością wiążącego wpływania na jednostki kontrolowane (J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007 r, s. 192 i nast.). W systemie aparatu państwowego inspekcja pracy, jako instytucja kontrolna, jest inspekcją wielofunkcyjną, gdyż nie ogranicza się do zadań i kompetencji tylko z zakresu kontroli. Funkcje PIP obejmują także inne zadania np. opiniodawcze, informacyjne, szkoleniowe a nadto – czynności o charakterze prawno-technicznym (rejestracja układów zbiorowych pracy, zbieranie danych o sporach zbiorowych i przystąpienia stron do negocjacji). W efekcie Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją realizującą funkcje administracji publicznej (J. Lang., *Rozważania nad prawnym położeniem Państwowej Inspekcji Pracy*, "Acta Universitatis Wratislaviensis" nr 2154, Wrocław 1999, s. 212; W. Muszalski., *Państwowa Inspekcja Pracy*, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1981 r., nr 10-12, s. 222).

W obowiązującym stanie prawnym Państwowa Inspekcja Pracy jest upoważniona do sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. Wszyscy pracodawcy podlegają kontroli PIP w zakresie prawa pracy. Natomiast w zakresie bhp oraz kontroli legalności zatrudnienia PIP podlegają także przedsiębiorcy niezatrudniający pracowników, na rzecz których wykonują pracę osoby fizyczne na innej podstawie, niż stosunek pracy, w tym również przedsiębiorców wykonujących na własny rachunek działalność gospodarczą (art. 10 ust. 2 pkt 1).

PIP w obecnym kształcie – na tle innych inspekcji państwowych i organów kontrolujących przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy – wyróżnia się szerokim zakresem kompetencji kontrolnych i nadzorczych, przy czym, według założeń ustawodawcy, zajmuje się całą problematyką prawa pracy. W celu wykonywania tych zadań PIP została wyposażona w bogaty zestaw instrumentów i środków prawnych ułatwiających funkcjonowanie inspekcji pracy na każdym etapie jej działania, począwszy od wszczęcia kontroli, poprzez postępowanie administracyjne, uprawnienia mandatowe inspektorów pracy, kierowanie wniosków do sądu karnego oraz udział w postępowaniu w tych sprawach przed sądami w charakterze oskarżyciela publicznego, a skończywszy na prowadzeniu egzekucji administracyjnej własnych decyzji, a nawet możliwości uczestnictwa w postępowaniu cywilnym o ustalenie stosunku pracy.

Określenie PIP w ustawie jako organu jest rozwiązaniem prawnym nie stosowanym wobec innych inspekcji funkcjonujących w Polsce (inne inspekcje w przepisach nie są określane jako organ). W rezultacie inspekcja pracy została wyodrębniona od innych inspekcji i stała się inspekcją działającą na zasadzie funkcji i zadań zleconych przez państwo (co jest zgodne z Konwencją MOP Nr 81 wymagającą, aby inspekcja była sprawowana przez państwo). W związku z tym Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją realizującą funkcje administracji publicznej. Ustawodawca w art. 17 ustawy o PIP jednoznacznie wyodrębnił strukturalnie prawne organy inspekcji (główny inspektor pracy, okręgowi inspektorzy pracy, inspektorzy pracy) wiążąc je szczeblami podporządkowania służbowego. Omawiane rozwiązanie, podział inspekcji na organy jednoosobowe i jednostki organizacyjne terenowe (art. 3 ust. 1 ustawy o PIP), oddziały, okręgowe inspektoraty pracy, główny inspektorat pracy – tworzą inspekcję w sensie ogólnoprawnym. Przyjęcie struktury instytucji (inspekcji w ogóle, jako podmiotu zbiorowego) lokuje inspekcję pracy w kategorii tzw. organu złożonego, koncepcji organu znanej w nauce i doktrynie administracji.

## **2. Podporządkowanie i podległość inspekcji Sejmowi**

Unormowanie zawarte w art. 2 ustawy podporządkowuje PIP Sejmowi. Oznacza to, że instytucja ta jest oddzielona od administracji rządowej i samorządowej i nie wchodzi w skład struktur administracji publicznej. Podporządkowanie Sejmowi inspekcji pracy sytuuje ten organ na równi z Najwyższą Izbą Kontroli, która także podlega Sejmowi (art. 202 Konstytucji RP).

Państwowa Inspekcja Pracy w odróżnieniu od NIK nie została uwzględniona w Konstytucji RP jako konstytucyjny organ kontroli państwowej w zakresie ochrony prawa pracy, chociaż jako konstytucyjny organ kontroli prawa wymienia się Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 Konstytucji RP). Należy zauważyć, że Państwowa Inspekcja Pracy w porównaniu z NIK i KRRiT dysponuje szerszą sferą zadań i kompetencji, a ponadto, oprócz kontroli, wykonuje funkcje władcze w postaci nadzoru nad warunkami wykonywania pracy w Polsce poprzez wydawanie decyzji administracyjnych i stosowanie innych środków prawnych.

Funkcji PIP nie można interpretować bez oderwania od treści art. 24 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi że „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”, a w zdaniu drugim, że „państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy” pozostającej pod ochroną państwa. Umieszczenie Państwowej Inspekcji Pracy wśród organów konstytucyjnych kontroli państwowej i ochrony prawa można traktować jako ewentualny postulat i konsekwencję wynikającą z ustawowego podporządkowania jej Sejmowi.

Z uwagi na swój status prawny odmienny od innych organów państwowych, czy inspekcji (różnych szczebli) i podporządkowanie Sejmowi Państwowa Inspekcja Pracy nie podlega kierownictwu Rady Ministrów (prezesowi Rady Ministrów i ministrowi pracy i polityki społecznej). Jednak główny inspektor pracy zobowiązany jest udostępniać ministrowi pracy i polityki społecznej zbiorcze wyniki kontroli oraz oceny przestrzegania prawa pracy (art. 18 ust. 2 ustawy o PIP) oraz przedstawiać Radzie Ministrów (jej prezesowi) informacje z działalności inspekcji pracy oraz coroczne sprawozdanie z jej działalności (art. 18 ust. 3 ustawy o PIP) wraz z wnioskami. Z tego powodu nie wynikają żadne kompetencje dla prezesa Rady Ministrów, bądź ministra pracy i polityki społecznej do władczego oddziaływania na merytoryczną działalność inspekcji, czy podejmowania władczej interwencji, jak to ma miejsce w stosunku do innych inspekcji, bądź organów nadzoru państwowego podlegającego poszczególnym ministrom.

Z drugiej strony podporządkowanie Państwowej Inspekcji Pracy Sejmowi też nie rodzi bezpośrednich kompetencji dla Sejmu, czy jego organów (prezydium Sejmu, marszałka Sejmu) do podejmowania rozstrzygnięć natury merytorycznej dotyczących tej instytucji. Nadrzędność Sejmu wobec inspekcji pracy wyraża się w pośrednim kierownictwie wykonywanym przez marszałka Sejmu na warunkach ustalonych w ustawie o PIP w stopniu ograniczonym:

- marszałek Sejmu powołuje i odwołuje głównego inspektora pracy po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy;
- marszałek Sejmu powołuje i odwołuje zastępców głównego inspektora pracy na wniosek głównego inspektora pracy;
- marszałek Sejmu na wniosek głównego inspektora pracy ustala w drodze zarządzenia statut PIP, określający jej organizację wewnętrzną;
- marszałek Sejmu na wniosek głównego inspektora pracy ustala siedziby i zakres terytorialnej właściwości okręgowych inspektoratów pracy;
- marszałek Sejmu powołuje i odwołuje członków Rady Ochrony Pracy;
- marszałek Sejmu zatwierdza regulamin Rady Ochrony Pracy.

Obowiązkiem głównego inspektora pracy jest przedstawienie Sejmowi informacji z działalności PIP oraz coroczne sprawozdanie z jej działalności (art. 18 ust. 3 ustawy o PIP). Sprawozdanie, o którym mowa główny inspektor pracy podaje do wiadomości publicznej. Ustawa w art. 18 ust. 4 – poza przedłożeniem sprawozdania Sejmowi, wynikającym z podporządkowania i podległości temu organowi – nie określa dalej co się dzieje z tym sprawozdaniem. Z praktyki sejmowej wynika, że Sejm wyraża swoje stanowisko, przedkłada uwagi, rozpatruje sprawozdanie PIP na sesji parlamentu zwołanej specjalnie w sprawie

problemów ochrony pracy. Powyższe działania Sejmu mieszczą się w parlamentarnej kontroli Sejmu.

Z uwagi na ważność sprawozdania inspekcji pracy dla opinii publicznej treść sprawozdania rocznego po rozpatrzeniu przez Sejm powinna być podana do publicznej wiadomości. Można to czynić w formie obwieszczenia, które podlegałoby ogłoszeniu w formie zarządzenia marszałka Sejmu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, podobnie jak to ma miejsce w przypadku nadania statutu PIP, określenia siedzib i zakresu terytorialnej właściwości okręgowych inspektorów pracy (art. 6 ust. 2 ustawy o PIP).

### **3. Rada Ochrony Pracy – organ nadzoru działalności Państwowej Inspekcji Pracy**

W strukturze systemu ochrony pracy art. 7 ustawy o PIP konstytuuje Radę Ochrony Pracy jako organ nadzoru w sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy oraz działalności Państwowej Inspekcji Pracy.

Powyższy organ ma swoje historyczne korzenie w Radzie Ochrony Pracy powołanej rozporządzeniem prezydenta RP z 17 września 1927 r. (Dz. U. Nr 83, poz. 740). Istniejąca wówczas Rada była organem doradczym i opiniującym, działającym przy ministrze pracy i opieki społecznej, któremu wtedy podlegała inspekcja pracy. System organizacyjny inspekcji przewidywał też Radę Ochrony Pracy na podstawie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy z 1981 r.

Rada Ochrony Pracy w swym obecnym kształcie pozostała organem kolegialnym o charakterze społecznym. Rada Ochrony Pracy działa przy Sejmie, chociaż brak jest wyraźnego wskazania, iż podporządkowana jest Sejmowi. Ustawa o PIP przewiduje, iż Rada Ochrony Pracy jest organem zbudowanym na zasadzie symetrii. Specyfika Rady Ochrony Pracy polega na tym, że nie jest ona skonstruowana na zasadzie trójstronności (równego udziału w składzie przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców i rządu) tak jak to ma miejsce w przypadku Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Należy zaznaczyć, że ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy nie gwarantuje przedstawicielom organizacji przedsiębiorców udziału w Radzie. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 4 ustawy o PIP w skład Rady wchodzi przedstawiciele Sejmu (posłowie i senatorowie), osoby zgłoszone przez prezesa Rady Ministrów oraz przedstawiciele organizacji związkowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców, a także przedstawiciele organizacji społecznych zajmujących się problematyką ochrony pracy. Przedstawiciele organizacji pracodawców mogą być członkami Rady wyłącznie na zasadach ustalonych w

ustawie o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W skład Rady mogą także być powoływani eksperci i przedstawiciele nauki. Ustawa o PIP, ustalając skład Rady Ochrony Pracy nie wymienia przedstawicieli organizacji przedsiębiorców, odnosi się wyłącznie do organizacji pracodawców, chociaż faktycznie mogą oni wejść w skład tego organu jako przedstawiciele organizacji społecznych zajmujących się problematyką ochrony pracy.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.) przyznaje zdolności reprezentatywne tylko organizacjom pracodawców powstałym i zarejestrowanym na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. Ustawodawca za reprezentatywne organizacje pracodawców uznaje organizacje zrzeszające pracodawców zatrudniających więcej niż 300 tys. pracowników, bądź pracodawców zrzeszonych w organizacji pracodawców zatrudniających nie więcej niż po 100 tys. pracowników prowadzących działalność określoną w Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) wg przepisów o statystyce publicznej<sup>4</sup>.

Ustalając tak wysokie progi liczbowe zatrudniania pracowników dla organizacji pracodawców ustawodawca nie bierze pod uwagę realiów gospodarki. W Polsce występują nieliczne organizacje pracodawców, które mogłyby spełniać tak ostre kryteria określone w ustawie. Jako przykład można wskazać Konfederację Pracodawców Polskich oraz Konwencję Przemysłowców, Handlowców i Producentów Rolnych.

Nasuwa się jeszcze jedna uwaga. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych ustanowiona została do rozwiązywania drogą konsultacji i negocjacji spornych kwestii z zakresu polityki społecznej i gospodarczej. Szczegółowe zadania Trójstronnej Komisji dotyczą wyrażania stanowisk i prezentowania opinii w sprawach kształtowania wynagrodzeń w gospodarce narodowej, formułowania opinii do założeń projektu ustawy budżetowej. Kompetencje Trójstronnej Komisji ograniczają się zatem do oceny mechanizmu wynagrodzeń i świadczeń społecznych, instrumentów polityki społecznej i gospodarczej. Komisja posiada kompetencje o charakterze niestanowczym, co mieści się w modelu dialogu społecznego.

Zdolności reprezentatywnej w Trójstronnej Komisji, a tym samym w Radzie Ochrony Pracy nie mają innego rodzaju organizacje przedsiębiorców, przemysłowców, handlowców powstałe i zarejestrowane na podstawie innych przepisów (K. Rączka, *Pracodawcy a nowy*

---

<sup>4</sup> Art. 7, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.



*model ustroju pracy w Polsce*, s. 96, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1997 r.).

Ustawodawca w art. 7 ust 4 rozporządzenia zróżnicował dodatkowo uczestnictwo podmiotów gospodarczych w Radzie Ochrony Pracy w zależności od posiadania przymiotu pracodawcy. Związki pracodawców tworzą tylko podmioty zatrudniające pracowników w ramach stosunków pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. W konsekwencji z członkostwa w Radzie Ochrony Pracy są wykluczeni przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą w formie samozatrudnienia i nie zatrudniają pracowników. Należy przypomnieć, iż obecnie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy podlegają nie tylko pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia, także przedsiębiorcy nie zatrudniający pracowników, lecz korzystający z pracy osób fizycznych, w tym również wykonujący na własny rachunek działalność gospodarczą (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIP).

W związku z powyższym uzasadniony wydaje się postulat rozszerzenia prawa uczestnictwa w Radzie Ochrony Pracy na inne organizacje przedsiębiorców, których członkowie prowadzą działalność gospodarczą, lecz nie są jednak pracodawcami. Kształtowanie warunków pracy jest sprawą wszystkich grup społecznych w Polsce i organizacji ich reprezentujących. Wydaje się, że Rada Ochrony Pracy wymaga innego rozwiązania prawno-organizacyjnego, ograniczenie ustawowe liczby członków Rady do 30 nie zapewnia szerokiego forum konsultacji społecznych dotyczących problemów ochrony pracy w Polsce.

Z omówionych powyżej dwu instytucji niewątpliwie Rada Ochrony Pracy spełnia wymagania formalne stawiane organom społecznym w trybie zlecenia zadań przez państwo. Wdrożenie koncepcji zastąpienia Rady i powierzenia jej funkcji Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wymagałoby poważnych zmian w jej modelu ustrojowym. W pierwszym rzędzie należałoby zapewnić komisji szeroką autonomię w kształtowaniu wzajemnych stosunków i relacji z administracją rządową na szczeblu centralnym (minister właściwy do spraw pracy), zaś prace legislacyjne powinny skoncentrować się na zmianach ram prawnych komisji, zwłaszcza jej pozycji, kompetencji i składu.

#### **4. Pozycja ustrojowa Państwowej Inspekcji Pracy na tle inspekcji innych krajów**

Utrzymany przez nową ustawę ustrój Państwowej Inspekcji Pracy w niezmiennym kształcie odpowiada w swych założeniach i rozwiązaniach wymaganiom prawa międzynarodowego. W poszczególnych krajach system organizacji instytucji, czy organów nadzoru nad warunkami pracy nie jest przedmiotem regulacji w aktach prawnych

stanowionych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej. Prawo wspólnotowe kładzie nacisk na dostosowanie charakteru polskich stosunków pracy i prawa polskiego do stanu, jaki cechuje standardy Unii Europejskiej, mając na względzie sprawne funkcjonowanie wspólnego rynku krajów członkowskich.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę zwłaszcza na ratyfikowaną przez Polskę w kwietniu 1995 r. Konwencję Nr 81 MOP, dotyczącą inspekcji pracy w przemyśle i handlu pozostawiającą poszczególnym państwom swobodę w tworzeniu inspekcji pod warunkiem zachowania neutralności inspekcji w relacjach kontrolnych. Brak jest norm prawa międzynarodowego (przepisów MOP i prawa Unii Europejskiej) regulujących kwestie organizacyjne inspekcji krajowych. Pełna autonomia i swoboda w zakresie organizacyjnego podporządkowania dotyczy zarówno samych organów kontrolnych (inspekcji), jak i organów nadzorczo-doradczych w sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy usytuowanych na zewnątrz inspekcji.

Z materiałów analitycznych opracowanych przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na temat systemów ochrony pracy w wybranych Krajach Unii Europejskiej (Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Hiszpanii) wynika, iż we wszystkich tych krajach inspekcje pracy podlegają organom rządowym (ministrom, bądź ich odpowiednikom właściwym do spraw pracy). Struktury i organizacja inspekcji pracy wkomponowane zostały w system ogólnej administracji państwowej, inspekcje pracy mają status państwowych inspekcji.

Wyróżnikiem systemu inspekcji pracy w Polsce jest podporządkowanie jej i podległość Sejmowi, zastrzeżone w ustawie. Ten model podległości inspekcji może zostać zmieniony. Niezależność, niezawisłość to podstawowe standardy ustroju inspekcji pracy – organów ochrony prawnej. W kontekście normatywnym wydaje się, że jedynie względy natury funkcjonalnej, scentralizowanie kontrolnych instytucji ochrony prawnej na szczeblu rządowym, uzasadnia podjęcie działań w celu zmian statusu prawnego Państwowej Inspekcji Pracy.

Ukształtowanie statusu inspekcji pracy w formie centralnego organu administracji rządowej w sprawach kontroli przestrzegania prawa pracy może być dokonane tylko drogą ustawy. Jednak nie ma pełnej jasności co do tego, czy Sejm zechce taką regulację prawną uchwalić.

W systemie polskiego prawa brak jest zgodności poglądów doktryny dotyczących podporządkowania inspekcji Sejmowi, brak dyskusji na ten temat utrudnia rozpatrywanie zagadnienia.

## 5. Wykonalność rozstrzygnięć Państwowej Inspekcji Pracy

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, która weszła w życie 1 lipca 2007 r., przyniosła znaczne rozszerzenie właściwości i środków oddziaływania organów inspekcji pracy. Jednocześnie wraz z regulacją funkcji i kompetencji inspekcji pracy znowelizowano też inne ustawy towarzyszące działalności PIP (ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, kodeks pracy, kodeks karny, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia), zwiększając znacznie wysokości kar i grzywien grożących za nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy bądź niewykonywanie nakazów i zakazów wynikających z decyzji organów PIP. U podstaw tych zmian niewątpliwie leżało przekonanie, że brak praworządności w stosunkach pracy jest istotnym problemem społecznym, który można usunąć tylko w drodze zaostrzenia środków prawnych oraz zwiększenia poziomu obciążeń nakładanych na pracodawców. Z drugiej strony sens tych zmian podyktowany był – jak się wydaje – koniecznością wzmocnienia dyscypliny podmiotów poddanych kontroli i nadzorowi PIP w zakresie szybkiego wykonania decyzji organów PIP.

Obecnie organy PIP (inspektorzy pracy, okręgowy inspektor pracy) w wyniku ustaleń kontroli mogą stosować różne środki prawne wobec podmiotu kontrolowanego (art. 33 ust 1 ustawy o PIP):

- decyzje,
- wystąpienia,
- wnoszenie powództw i wstępowanie do postępowań w sprawach ze stosunku pracy i postępowań w sprawach o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową,
- innych działań przewidzianych w przepisach szczególnych.

Organy PIP stosują środki prawne o charakterze stanowiącym, władczym, zwane nakazami, które są decyzjami administracyjnymi oraz środki pokontrolne niewładcze będące wyrazem funkcji kontrolnej PIP. W katalogu środków PIP nakazy inspektorów pracy mają dużą siłę oddziaływania, są instrumentem przymusowego kształtowania prawidłowego układu stosunków pomiędzy pracownikiem a podmiotem kontrolowanym, w związku z tym nakaz inspektora pracy zajmuje centralne miejsce w systemie środków nadzorczych PIP.

Zgodnie z art. 11 ustawy o PIP właściwy inspektor pracy może wydać nakazy w przedmiocie:

- usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie, gdy naruszenie dotyczy przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy;
- wstrzymania prac lub działalności, nakaz w tych sprawach podlega natychmiastowemu wykonaniu;

- skierowania do innych prac pracowników lub innych osób, nakaz w tych sprawach podlega natychmiastowemu wykonaniu;
- wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń, nakaz w tych sprawach podlega natychmiastowemu wykonaniu;
- zaprzestania prowadzenia działalności bądź działalności określonego rodzaju (nakaz ten wydaje okręgowy inspektor pracy);
- ustalenia w określonym terminie okoliczności i przyczyn wypadku;
- wypłaty pracownikowi należnego wynagrodzenia za pracę bądź innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakaz w tych sprawach podlega natychmiastowemu wykonaniu;
- zakaz wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w określonych miejscach, nakaz w tych sprawach podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Podkreślenia wymaga, że 5 decyzji nakazowych spośród wymienionych 8 rodzajów decyzji inspektorów pracy podlega z mocy ustawy o PIP natychmiastowemu wykonaniu jeszcze przed upływem wniesienia od nich odwołania. Wskazać należy, że są to decyzje w pierwszej instancji wydane jednoosobowo przez właściwego inspektora pracy (organ inspekcji pracy). Żadna inna inspekcja (a jest ich w Polsce kilkadziesiąt rodzajów) w systemie organów administracji publicznej nie ma zagwarantowanych z mocy szczególnego przepisu ustawowego tak szerokiego zakresu nadania własnym decyzjom w I instancji rygoru natychmiastowej wykonalności przed wniesieniem środka odwoławczego przez stronę.

Należy zauważyć, że rygor natychmiastowej wykonalności nadany decyzji, z uwagi na swoją dolegliwość i skutki dla strony, w prawie administracyjnym ma charakter wyjątku od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznej organu I instancji.

Poddanie z mocy ustawy o PIP obowiązкови natychmiastowej wykonalności 5 rodzajów decyzji nakazowych inspektorów pracy oznacza, że może być wszczęte postępowanie egzekucyjne przed zakończeniem postępowania odwoławczego. To postępowanie egzekucyjne może się zbiegać ze wszczętym postępowaniem odwoławczym. Inaczej mówiąc, w sprawie decyzji inspektora pracy opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności może zostać przeprowadzone samo tylko postępowanie egzekucyjne, bez poprzedzenia go postępowaniem administracyjnym, gdyż realizowany obowiązek pracodawcy wynika bezpośrednio z przepisów ustawy o PIP. W praktyce pracodawca lub inny podmiot, na który została nałożona taka decyzja, nie może zwlekać z jej wykonaniem, pomimo złożenia od niej środków odwoławczych w ustalonym terminie.

Należy zwrócić uwagę, że również pozostała część nakazowych decyzji inspektorów pracy określonych w art. 11 pkt 1 i pkt 5 ustawy o PIP dotyczących usunięcia stwierdzonych

uchybień w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku, zaprzestania prowadzenia działalności bądź działalności określonego rodzaju – mimo, że ustawa przewiduje określenie terminu na ich wykonanie – mogą podlegać natychmiastowej wykonalności nie z mocy ustawy lecz wskutek oświadczenia woli inspektora pracy wyrażonego w postaci nadania własnej decyzji nakazowej rygoru natychmiastowej wykonalności w oparciu o przepis art. 108 k.p.a.

A więc wykonalność decyzji nakazowych PIP z tych przyczyn już na etapie I instancji jest znaczne. Przesłanką wspólną dla wszystkich przypadków nadania nakazom inspekcji pracy rygoru natychmiastowej wykonalności (którą muszą brać pod uwagę pracodawcy, jeśli nie zrealizują bezzwłocznie obowiązku wynikającego z nakazu) jest otwarcie drogi do zastosowania przez inspekcję środków przymusu przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 1996 r., o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 229, poz. 1954 z 2005 r. z późn. zm.). Nadanie nakazowi inspektora pracy z mocy ustawy lub z urzędu rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, że obowiązek w nim ustanowiony jest wymagalny i wierzyciel, którym jest inspektor pracy, może wystawić tytuł wykonawczy dający podstawę do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (por. R. Hauser., Z. Leoński., *Egzekucja administracyjna. Komentarz*, Warszawa 1995 r., str. 55; T. Jędrzejewski, M. Masterniak, P. Rączka., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002 r., str. 64).

Wykonywanie nakazów i zakazów płynących z decyzji organów PIP wzmocnione jest też przez art. 35 ustawy o PIP, który przewiduje obowiązek informowania organu PIP wydającego decyzję (inspektora pracy bądź okręgowego inspektora pracy) o realizacji tej decyzji z upływem terminów określonych w decyzji do wykonania.

Zaznaczyć należy, że decyzje organów PIP podlegają przymusowemu wykonaniu w trybie egzekucji obowiązków niepieniężnych. Organem egzekucyjnym Państwowej Inspekcji Pracy jest inspektor pracy bądź okręgowy inspektor pracy, który wydał decyzję w I instancji (art. 20 § 2 – postępowanie egzekucyjne w administracji). W celu przymusowego wykonania obowiązków wynikających z decyzji organów PIP najczęściej stosowany jest środek egzekucji w postaci grzywny, która może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie (art. 121 – postępowanie egzekucyjne w administracji). Ustawodawca wprowadził górne granice wysokości nakładanych grzywien sięgające jednorazowo kwoty 10 tys. zł wobec osób fizycznych, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych kwoty 50 tys. zł. Natomiast suma łącznie nałożonych (wielokrotnie) grzywien na osobę fizyczną przez inspekcję nie może przekroczyć kwoty 50 tys. zł, a na osoby prawne i jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej grzywna nakładana wielokrotnie nie

może przekroczyć łącznie kwoty 200 tys. zł (po zmianach postępowania egzekucyjnego w administracji). Wielkości tych kwot nie są małe, w niektórych przypadkach mogą przekraczać kilkakrotnie koszty wykonania obowiązku wynikającego z nakazu inspektora pracy. Należy podkreślić, że obowiązek uiszczenia nałożonych grzywien nie przechodzi na spadkobierców lub następców prawnych zobowiązanego pracodawcy. Zaznaczyć należy, że jest to obowiązek o charakterze osobistym. Konsekwencją nieuiszczenia grzywiny nałożonej przez organ PIP w celu przymuszenia jest jej ściągalność w trybie egzekucji należności pieniężnych przez urząd skarbowy.

W razie wykonania obowiązku wynikającego z nakazu inspektora pracy określonego w tytule wykonawczym, nałożone i uiszczone lub ściągnięte grzywiny w celu przymuszenia mogą być zwrócone zobowiązanemu w wysokości 75% lub w całości. Możliwość zwrotu uiszczonej lub ściągniętej już grzywiny w celu przymuszenia, w przypadku spełnienia przez zobowiązanego obowiązku jest dodatkowym instrumentem przyspieszającym wykonanie decyzji organów PIP.

Omówiony system środków prawnych decyzyjnych i egzekucyjnych zapewnia realizację decyzji administracyjnych organów PIP w terminie i w sposób prawidłowy, zgodny z przepisami. Zważywszy, że problem dotyka istotnego obszaru zagadnień, jakimi są: realizacja własnych rozstrzygnięć PIP, całość unormowań prawnych w poruszanej kwestii – chociaż bardzo rozbudowane normatywnie (normy kompetencyjne i normy proceduralne), od strony juredycznej należy uznać za poprawne.

W stosunku do podmiotów, u których stwierdzono naruszenie przepisów bhp, Państwowa Inspekcja Pracy dysponuje jeszcze dodatkowym instrumentem. Organy PIP mogą korzystać z prawa występowania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskami o podwyższenie składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Wielość i różnorodność regulacji prawnych w zakresie unormowań dotyczących kompetencji organów PIP nie sprzyja wzajemnym relacjom między podmiotami kontrolnymi, a organami inspekcji pracy z punktu widzenia zasad państwa prawnego, zwłaszcza pewności stosunków prawnych.

Regulacje prawne w omawianym zakresie są bezpośrednio i mocno uzależnione od realnej sytuacji ekonomicznej państwa i wyraźnie kształtowane z punktu widzenia wykonywania stosownych obowiązków kontrolno-nadzorczych państwa. W ustawie o PIP można dostrzec zakłócenie relacji między funkcjami państwa służącymi ochronie pracy, a warunkami ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych. Treść niektórych rozwiązań instytucji prawnych w ustawie, liczny wybór środków oddziaływania organów inspekcji,

będących w ich dyspozycji skłania do refleksji, że w procesie legislacyjnym nad ustawą ustawodawca położył nacisk tylko na wymiar i poziom obciążeń nakładanych na podmioty kontrolowane. Przy konstruowaniu ustawy ustawodawca w zbyt małym stopniu uwzględnił, że nakładanie przez państwo dolegliwości na podmioty kontrolowane – z punktu widzenia Konstytucji RP – powinno cechować zachowanie zasad racjonalności, praworządności i proporcjonalności w stosowaniu środków.

## **6. Status ustrojowy PIP w dokumentach prawnych. Inspektor pracy wobec innych organów PIP.**

Na podstawie art. 6 ust 1 pkt 1 ustawy o PIP marszałek Sejmu RP wydał zarządzenie z dnia 27 sierpnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Inspekcji Pracy (M. P. Nr 58, poz.657). Statut precyzuje rozwiązania dotyczące kierowania Państwową Inspekcją Pracy, określa komórki organizacyjne Głównego Inspektoratu Pracy, przewiduje możliwości tworzenia przez Głównego Inspektora Pracy ciał opiniodawczych o charakterze stałym lub doraźnym (komisji, rad, zespołów). Ponadto statut określa podstawową strukturę organizacyjną Głównego Inspektora Pracy i wewnętrzną strukturę okręgowych inspektoratów pracy. Należy stwierdzić, iż statutowi PIP można przypisać charakter wewnętrzny, gdyż tworzą je normy funkcjonujące wewnątrz tejże instytucji. Akt ten mieści się w granicach obowiązującego prawa, nadany został w drodze jednostronnej czynności prawnej przez organ "zewnętrzny" – marszałka Sejmu w ramach delegacji ustawowej PIP .

Jednak statut PIP nie zawiera informacji, na ile normy o charakterze wewnętrznym (instrukcyjnym) oddziaływać mogą na funkcjonowanie inspektorów pracy. Tymczasem inspektorzy pracy w rozumieniu art. 17 pkt 3 ustawy o PIP są organami inspekcji, tworzą samodzielny układ strukturalny (wydają decyzje administracyjne) w systemie organizacji PIP. W statucie PIP w § 3 wskazano wprowadzić inspektorów pracy jako organy PIP, powtarzając normę ustawową, nie unormowano jednak wzajemnych relacji między okręgowymi inspektoratami pracy, a samymi inspektorami pracy. Okręgowe inspektoraty pracy mają charakter urzędu administracyjnego, którego zasadniczą rolą jest pomoc okręgowemu inspektorowi pracy i inspektorom pracy w wykonywaniu ich zadań i kompetencji (inspektor pracy jest organem administracyjnym I instancji). Statut inspekcji nie uwzględnia sytuacji, że inspektor pracy w strukturze inspekcji jest podstawowym organem administracji publicznej w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy, wydającym decyzje administracyjne, należące do właściwości PIP.

Status prawny inspektora pracy wymaga uwidocznienia w przepisach prawa, bowiem są to podmioty wykonujące czynności kontrolne (art. 23 ust. 2), a ponadto prowadzą

postępowanie w tym przedmiocie kończące się wydaniem decyzji (nakazu). Należy zwrócić uwagę, co podkreślają autorzy nielicznych komentarzy do ustawy o PIP (M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka., *Komentarz do ustawy o PIP*, Warszawa 2008 r., str. 65), że przepisy rozdziału 3 ustawy o PIP normujące zakres działania organów PIP, odnoszą się do Głównego Inspektora Pracy i okręgowych inspektorów pracy, pomijając zakres działania inspektorów pracy.

Zważywszy, że inspektorzy pracy wydają 99% ogółu nakazów inspekcji oraz biorąc pod uwagę wspomniane nietypowe ich usytuowanie w ramach inspekcji, należałoby wzmocnić ich pozycję ustrojową w samej ustawie o PIP, bądź w statucie PIP (co z punktu widzenia techniki legislacyjnej wydaje się łatwiejsze do przeprowadzenia). W art. 5 ust. 1 ustawy o PIP dotyczącym struktur PIP dopuszcza się możliwość tworzenia oddziałów w okręgowych inspektoratach pracy. Ustawa o PIP w dalszych przepisach już nie zajmuje się strukturą inspekcji, odsyłając sprawy jej organizacji wewnętrznej do statutu PIP (art. 6 ust. 1 pkt 1).

Wspomnieć tu można o zorganizowaniu inspekcji pracy w tzw. "obwody" inspektorów pracy funkcjonujących przed II wojną światową na podstawie dekretu Naczelnika Państwa Polskiego Józefa Piłsudskiego z 13 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 5, poz. 90) oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy (Dz. U. Nr 67, poz. 590).

Tworzenie mniejszych terytorialnie jednostek organizacyjnych inspekcji pracy obok dotychczas działających oddziałów PIP, związanych z podziałem terytorialnym okręgowych inspektoratów pracy mogłoby się odbyć w ramach decentralizacji organów inspekcji pracy na wzór decentralizacji administracji publicznej. Powyższe rozwiązanie organizacyjne pozwoliłoby zwiększyć ilość mniejszych terytorialnie jednostek organizacyjnych inspekcji pracy w okręgowych inspektoratach pracy. Takie unormowanie mieści się w zakresie kompetencji regulacyjnych marszałka Sejmu przewidzianych w art. 6 ustawy o PIP w sprawie ustalenia statutu PIP oraz siedzib i terytorialnej właściwości okręgowych inspektorów pracy. Przyjęcie takiej formuły organizacyjnej rozwiązałoby problemy związane z wykonywaniem czynności kontrolnych inspektorów pracy (art. 38 ust. 2 ustawy o PIP) w terenie. Wówczas inspektorzy pracy posiadaliby usytuowaną na poziomie swego działania jednostkę organizacyjną (urząd) do pomocy w wykonywaniu własnych zadań kontrolnych, które można by nazwać "inspektoratami" w odróżnieniu od oddziałów w okręgowych inspektoratach pracy.



## 7. Organizacja systemu ochrony pracy w Niemczech

### 7.1 Ochrona i bezpieczeństwo pracy w świetle konstytucji Niemiec

Analiza prawno-porównawcza systemu prawa pracy, a w szczególności ochrony i bezpieczeństwa pracy wymaga krótkiej charakterystyki stosunków prawnych federacja – kraje związkowe oraz krótkiego szkicu specyfiki ustawodawczej charakterystycznej dla Republiki Federalnej Niemiec.

Artykuł 30 ustawy zasadniczej RFN stanowi, że realizacja uprawnień (funkcji) państwa i **wypełnianie zadań należących do państwa leży w kompetencji landów**, chyba że konstytucja stanowi inaczej. Postanowienia § 23 ustawy o realizacji środków do poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników podczas pracy<sup>5</sup>, tzw. ustawa o ochronie pracy (*Arbeitsschutzgesetz*) określa właściwość rzeczową urzędów administracji państwa odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania przepisów niniejszej ustawy poprzez stwierdzenie, że ochrona pracy i bezpieczeństwa pracowników jest zadaniem państwa (podobnie jak Konstytucja RP). Zatem ustawodawca niemiecki posiłkując się terminologią ustawy zasadniczej jasno określa, że ochroną pracy w pierwszej kolejności zajmuje się administracja rządowa landów, nie zaś rządu federalnego. Nie oznacza to jednak, że ustawodawstwo w dziedzinie ochrony pracy należy do landów. Dwie najważniejsze ustawy w tej materii, tj. wspomniana już ustawa i ustawa o lekarzach zakładowych, inżynierach do spraw kształtowania bezpieczeństwa pracy oraz innych fachowcach od bezpieczeństwa pracy<sup>6</sup> – w skrócie ustawa o bezpieczeństwie pracy (*Arbeitssicherheitsgesetz*) – to tzw. ustawy federalne uchwalone przez Bundestag, czyli niemiecki parlament, a więc przez organ państwa federalnego na mocy art. 70 w związku z art. 74 ustęp 1 nr 12 ustawy zasadniczej.

Konstytucja określa również w sposób wyraźny na kim spoczywa obowiązek realizacji prawa federalnego. Art. 83 konstytuuje ogólną zasadę, że landy realizują ustawy federalne jako własne, chyba że konstytucja stanowi inaczej lub dopuszcza wyjątki. Art. 84 stanowi, że w przypadku realizacji ustaw federalnych przez landy jako prawo własne, landy mają prawo do ustanawiania urzędów właściwych do realizacji zleconych w ustawie zadań, mogą też tworzyć nowe jednostki administracyjne, a także prawo do stanowienia o postępowaniu administracyjnym.

---

<sup>5</sup> *Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit.*

<sup>6</sup> *Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit.*

## 7.2 Instytucje i regulacje prawne ochrony pracy

W systemie prawa niemieckiego problematyka ochrony pracy należy do ministra pracy i spraw socjalnych. Bezpośrednio podlega mu inspekcja pracy, która działa poprzez urzędy kontroli przemysłowej oraz przemysłowa służba zdrowia. Przepisy wykonawcze w przedmiocie ochrony zdrowia wydaje minister pracy i spraw socjalnych.

Kwestia nazewnictwa i kompetencji poszczególnych urzędów ochrony i bezpieczeństwa pracy w danym landzie zdeterminowana jest w dalszej kolejności rozwiązaniami administracyjnymi stosowanymi w poszczególnych landach. Pomimo tych różnic istnieje ogólny system mechanizmów kontrolnych prawa pracy.

Kontrola ochrony pracy odbywa się w systemie dwoistym. Ustawodawca niemiecki wyróżnia urzędy ochrony pracy, jako część administracji rządowej krajów związkowych, tzw. inspekcję przemysłową lub rzemieślniczą. Równolegle natomiast do kontroli przepisów prawa pracy powołane są branżowe organizacje przedsiębiorstw, które działają jako zakład ubezpieczeń w przedmiocie obowiązkowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków przy pracy.

Dla przykładu w Badenii Wirtembergii w ramach reformy administracji publicznej z dniem 1 stycznia 2005 r. rozwiązano państwową inspekcję przemysłową, a jej zadania przejęły cztery prezydium rządowe oraz 44 powiaty i miasta powiatowe. W Berlinie urzędem ochrony pracy od 1998 r. jest Krajowy Urząd Ochrony Pracy, Zdrowia i Bezpieczeństwa Technicznego. Zajmuje się on kontrolą bezpieczeństwa pracy i zdrowia ok. 1,4 mln pracowników, bezpieczeństwem technicznym ok. 150 tys. przedsiębiorstw oraz ochroną praw ok. 3,5 mln konsumentów. Urząd został powołany pod hasłem „zdrowie i bezpieczeństwo Berlina – podczas pracy i po jej zakończeniu.” W Dolnej Saksonii istnieje 10 państwowych urzędów inspekcji przemysłowej, które oprócz ochrony pracy zajmują się również ochroną środowiska i praw konsumentów. Po rozwiązaniu w 2005 r. rządów okręgowych<sup>7</sup> podlegają one bezpośrednio Ministerstwu Środowiska oraz Ministerstwu do Spraw Socjalnych, Kobiet, Rodziny i Zdrowia. Natomiast w Północnej Nadrenii Westfalii obserwuje się proces odwrotny. Krajowe urzędy ochrony pracy i państwowe urzędy środowiska zostały zlikwidowane i włączone do pięciu rządów okręgowych. W Nadrenii Palatynacie nadzór

---

<sup>7</sup> Rządy okręgowe to jednostki administracyjne przedstawicielstwa rządu kraju związkowego. Każdy tzw. kraj związkowy powierzchniowy (w przeciwieństwie do państw-miast takich jak Berlin czy Hamburg) podzielony jest na okręgi, w których administracje rządu federalnego sprawuje rząd okręgowy, na czele którego stoi prezydent rządu okręgowego. Co do spełnianych funkcji i miejsca w systemie administracyjnym, rządy okręgowe można porównać do urzędu wojewody w Polsce.

przemysłowy sprawują Dyrekcje Struktury i Zezwoleń. Natomiast na terytorium Bawarii 7 urzędów inspekcji pracy w 2005 r. włączono w struktury rządów okręgowych.

Urzędy te zajmują się w głównej mierze kontrolą przestrzegania przepisów:

- ustawy o realizacji środków do poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników podczas pracy i rozporządzeń wydanych na mocy § 17, 18 niniejszej ustawy (są to: rozporządzenie o miejscach pracy<sup>8</sup>, rozporządzenie o bezpieczeństwie w przedsiębiorstwie<sup>9</sup>, rozporządzenie o monitorach komputerowych w pracy<sup>10</sup>, rozporządzenie o zagospodarowaniu odpadów<sup>11</sup>, rozporządzenie o dopuszczalnych normach hałasu i wibracji<sup>12</sup>, rozporządzenie o biomaterii<sup>13</sup>, rozporządzenie o niebezpiecznych materiałach<sup>14</sup>;
- ustawy o lekarzach zakładowych, inżynierach do spraw kształtowania bezpieczeństwa pracy oraz innych fachowcach od bezpieczeństwa pracy.

Celem ustawy o ochronie pracy jest zapewnienie bezpieczeństwa i poprawa stanu zdrowia wszystkich pracowników – również tych zatrudnionych w administracji publicznej – poprzez stosowanie środków ochrony pracy. Art. 5 ustawy nakłada na pracodawcę obowiązek oceny zagrożeń i niebezpieczeństw, jakie mogą wystąpić w danym miejscu pracy, z uwzględnieniem charakteru i rodzaju konkretnie wykonywanych przez pracownika prac. Przepis w szczególności nakłada obowiązek baczenia na zagrożenia, jakie niesie za sobą organizacja, urządzenia i wyposażenie zakładu i miejsca pracy; ewentualne fizyczne, chemiczne i biologiczne oddziaływania; organizacja, wybór i zastosowanie środków do pracy – w szczególności materiałów do pracy, maszyn, urządzeń i obchodzenie się z nimi; szeroko pojmowana organizacja pracy, czyli czas i metody pracy; nieodpowiednie wykwalifikowanie i błędne instruowanie pracowników. W konsekwencji pracodawca zobowiązany jest do podjęcia odpowiednich działań zapobiegających potencjalnym zagrożeniom dla pracowników poprzez odpowiednie zabezpieczenie miejsca pracy, czy odpowiednią organizację pracy. Celowi temu służy w szczególności poinstruowanie pracownika, korzystanie z najnowszych osiągnięć nauki, medycyny, w tym techniki i medycyny pracy. Obowiązkiem pracodawcy jest ponadto stała samokontrola, czy zastosowane przez niego rozwiązania rzeczywiście służą

---

<sup>8</sup> *Arbeitsstättenverordnung*

<sup>9</sup> *Betriebsicherheitsverordnung*

<sup>10</sup> *Bildschirmarbeitsverordnung*

<sup>11</sup> *Lastenhandhabungsverordnung*

<sup>12</sup> *Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung*

<sup>13</sup> *Biostoffverordnung*

<sup>14</sup> *Gefahrstoffverordnung*

poprawie bezpieczeństwa pracy i zdrowia pracowników. Ustawa nakłada również obowiązek dokumentacji wprowadzanych rozwiązań.

Ustawa nakłada z kolei na pracownika obowiązek podporządkowania się wskazówkom i zaleceniom pracodawcy, który powinien wykonywać swoją pracę z poszanowaniem bezpieczeństwa i zdrowia innych osób. Art. 16 ustawy nakłada ponadto obowiązek czynnego udziału w procesie poprawy bezpieczeństwa pracy. Wszelkie spostrzeżenia, które mogłyby przyczynić się do wzrostu efektywności zastosowanych rozwiązań powinny zostać zgłoszone pracodawcy przez zatrudnionego pracownika.

Równie ciekawe i innowacyjne rozwiązania wprowadza ustawa o bezpieczeństwie pracy. Reguluje ona obowiązek pracodawców zaangażowania w proces ochrony pracy lekarzy zakładowych, inżynierów oraz innych fachowców od spraw bezpieczeństwa pracy, którzy są zobowiązani do wspierania pracodawców w celu:

- zapewnienia stosowania lub realizacji przepisów o ochronie pracy i zapobiegania wypadkom przy pracy, przy uwzględnieniu szczególnych warunków panujących w danym zakładzie (w zależności od rodzaju prowadzonej działalności);
- wcielania w życie wyników badań naukowych w dziedzinie medycyny i bezpieczeństwa pracy dla poprawy ochrony pracy i zapobiegania wypadkom w pracy;
- zagwarantowania wysokiej skuteczności działania na wszystkich wymienionych polach.

Złożoność materii sprawia jednak, że również inne przepisy są przedmiotem działalności urzędów ochrony pracy. Są to m.in. rozporządzenia wydane na mocy ustawy o bezpieczeństwie maszyn do pracy i bezpieczeństwie produktów<sup>15</sup>, 9 rozporządzenie o wprowadzaniu w obieg nowych maszyn<sup>16</sup>, 11 rozporządzenie o ochronie przed eksplozjami<sup>17</sup>, ustawa o chemikaliach<sup>18</sup> ze swoimi rozporządzeniami, ustawa o prawie atomowym<sup>19</sup> ze swoimi rozporządzeniami takimi, jak rozporządzenie o promieniach rentgenowskich<sup>20</sup>, czy rozporządzenie o ochronie przed promieniowaniem<sup>21</sup>.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ze względu na specyfikę przedmiotu regulacji często dochodzi do kolizji kompetencyjnej pomiędzy urzędem ochrony pracy, a specjalnymi

---

<sup>15</sup> *Geräte- und Produktsicherheitsgesetz*

<sup>16</sup> *9 GPSGV Maschinenverordnung*

<sup>17</sup> *11 GPSGV Explosionsverordnung*

<sup>18</sup> *Chemikaliengesetz*

<sup>19</sup> *Atomgesetz*

<sup>20</sup> *Röntgenverordnung*

<sup>21</sup> *Strahlenschutzverordnung*

urzędami do takich spraw, jak prawo atomowe, czy prawo konsumenckie. Zauważalna jest też tendencja do wprowadzania szczegółowej regulacji poszczególnych dziedzin gospodarki.

W niemieckim systemie prawa pracy reprezentowaniem interesów pracowników ubezpieczonych od następstw wypadków przy pracy zajmują się głównie branżowe organizacje przedsiębiorstw i ubezpieczyciele.

### **7.3 Ocena/ porównanie z polskim system/ krytyka unormowań niemieckich**

Przedstawiona analiza wyjaśnia, że z racji specyfiki obu systemów nie ma i nie może być w niemieckim systemie odpowiednika polskiej Państwowej Inspekcji Pracy. Tworzenie scentralizowanych agencji, urzędów, czy też organów federalnej administracji publicznej o charakterze kontrolnym, z możliwością bezpośredniego wpływania na jednostkę poprzez akty administracyjne, stanowi wyjątek w systemie niemieckiej państwowości (np. administracja fiskalna, administracja wód federalnych, policja federalna itp.). W rękach federacji znajduje się faktyczna władza ustawodawcza (większość obowiązującego prawa stanowi Bundestag) i to niejako przez nią federacja sprawuje władzę, zaś władza wykonawcza skoncentrowana jest na poszczególnych landach. Rząd federalny sprawuje jedynie nadzór nad zgodną z prawem realizacją prawa federalnego (por. art. 84 ust.3 konstytucji).

Warto jednak zauważyć, że od 1 lipca 1996 r. istnieje nie posiadająca osobowości prawnej i podlegająca federalnemu ministerstwu federalna instytucja ochrony pracy i medycyny pracy, pracy i spraw socjalnych z siedzibą w Dortmundzie (*Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*). Nie spełnia ona jednak funkcji kontrolnych, lecz doradcze i informacyjne dla przedsiębiorstw, polityków, innych organów administracji publicznej, opinii publicznej lub zainteresowanych tematyką bezpieczeństwa i higieny pracy.

W proces kształtowania warunków pracy mocno zaangażowani są sami pracownicy poszczególnych przedsiębiorstw.

Ustawa o ochronie pracy jest ściśle powiązana z ważnymi regulacjami ustawy o ustroju zakładów pracy<sup>22</sup>. Takie rozwiązanie zapewnia pracownikom możliwość współzarządzania przedsiębiorstwem poprzez swój organ przedstawicielski, jakim jest rada zakładowa. Odbywa się to najczęściej poprzez zawarcie umowy między pracodawcą a radą zakładową, w której określa się wzajemne prawa i obowiązki. W ten sposób zapewnia się prawidłowe i skuteczne wywiązywanie się z obowiązków, jakie nakłada na obie strony ustawa o ochronie pracy – takich, jak ocena zagrożeń, czy regularna kontrola skuteczności stosowanych środków prewencyjnych i ich dokumentacja. Przez tego rodzaju działania

---

<sup>22</sup> *Betriebsverfassungsgesetz*

zwiększa się efektywność poszczególnych środków ochronnych, gdyż przy planowaniu ochrony pracy uwzględnia się szczególne warunki panujące w danym sektorze zakładu pracy, w zależności od rodzaju wykonywanych czynności. Działania rady zakładowej przyczyniają się więc do tego, aby w zapisach umowy znalazły się takie rozwiązania, które będą uwzględniały stan zagrożeń i ocenę niebezpieczeństw dla wszystkich zatrudnionych, aby w ten sposób zwiększyć skuteczność działań prewencyjnych<sup>23</sup>.

Także ustawa o bezpieczeństwie pracy sprawdziła się w praktyce, mimo podzielonych zdań na jej temat. W procesie legislacyjnym dotyczącym ustawy o likwidacji biurokracji, w listopadzie 2004 r. Bundesrat<sup>24</sup> domagał się jej reformy i liberalizacji. Z drugiej strony pojawiały się głosy krytyki zarzucające ustawie wady w postaci braku jednoznacznych przepisów, powołujących odpowiednie organy do kontroli jakości pracy, czy też brak w ustawie konkretnych zapisów o obowiązku certyfikacji standardów jakości.

Wydaje się jednak, że tak, jak w przypadku ustawy o ochronie pracy, ramowy charakter ustawy o bezpieczeństwie pracy, jest korzystny dla pracowników – w świetle ich prawa do współzarządzania przedsiębiorstwem. Zgodnie bowiem z § 87 ust. 1 nr 7 ustawy o ustroju przedsiębiorstw, mają oni w przypadku takich ustaw pełne prawo do współdecydowania o kształtowaniu warunków pracy w przedsiębiorstwie poprzez wspomniane już wyżej umowy wewnątrzzakładowe zawierane pomiędzy pracodawcą a radą zakładową<sup>25</sup>.

Obie omawiane ustawy (w dziedzinie prawa pracy) opierają się na nowoczesnym europejskim prawie wspólnotowym. Zawarte w nich przepisy są ogólnikowo sformułowane, aby w ten sposób ułatwić ich stosowanie, uwzględniają przy tym potrzeby przedsiębiorstw w zależności od rodzaju prowadzonej działalności.

Taki stan prawny powoduje, że stosowanie się przedsiębiorstw do obowiązujących przepisów prawa pracy w Niemczech jest powszechne. W wielu zakładach ochrona pracy odbywa się poprzez odpowiednie zarządzanie. Polega to na organizacji ochrony i bezpieczeństwa pracy, a także na zarządzaniu ochroną zdrowia pracowników. Do realizacji tych zadań są używane specjalne systemy zarządzania ochroną pracy, np. znane na całym świecie OHRIS (*Occupational Health and Risk-Managementsystem*), czy SCC (*Safety Health Environment Checklick Contractions*).

---

<sup>23</sup> Jens Gäbert, Brigitte Maschmann-Schulz: *Mitbestimmung im Gesundheitsschutz*, 2008, ISBN 978-3766334985; *Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes, Mitbestimmung, Betriebsvereinbarungen usw.*; Horst Schmitthenner: *Gute Arbeit als betriebspolitisches Handlungsfeld- Mitbestimmung im Gesundheitsschutz nutzen* in Jürgen Peters u. Horst Schmitthenner: *Gute Arbeit*, 2003 ISBN 978-3899650259.

<sup>24</sup> Izba parlamentu federalnego złożona z przedstawicieli krajów federalnych.

<sup>25</sup> Michael Kittner, Ralf Pieper: *Arbeitsschutzrecht*, 2006, 978-3766336071; Jens Gäbert, Brigitte Maschmann-Schulz: *Mitbestimmung im Gesundheitsschutz*, 2008, ISBN 978-3766334985.

Rządy Bawarii i Saksonii jako pierwsze dokonały certyfikacji Systemu OHRIS. Urzędy ochrony pracy tych dwóch krajów związkowych oficjalnie posługują się tym systemem do certyfikacji, czy też kontroli rozwiązań w zakresie ochrony pracy stosowanych przez rodzimych przedsiębiorców. Cel, jaki przyświecał tym działaniom został niewątpliwie osiągnięty: wzmocniono operatywną samodzielność jednostki gospodarczej, zaś bezpośrednią i restrykcyjną kontrolę państwa zastąpiono samokontrolą w pewnych, ściśle naznaczonych granicach.

Należy stwierdzić, że restrykcje prawne ustępują miejsca działaniom prewencyjnym i kooperacyjnym, co w głównej mierze prowadzi do większego zaangażowania pracodawców, a przede wszystkim pracowników w proces kształtowania warunków pracy. Ramowy charakter dwóch najważniejszych dla ochrony pracy ustaw sprawia, że każdy zakład pracy przy podejmowaniu działań ochronnych może uwzględnić specyfikę swej działalności i w tych ramach rozwiązywać wewnętrzne problemy.

Niemiecki system zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym charakteryzuje się dużą stabilnością rozwiązań prawnych i ekonomicznych, przez co daje poczucie bezpieczeństwa osobom wprost mu podlegającym. Mechanizm ekonomiczny, a nie mechanizm prawny daje możliwość egzekwowania odpowiednich warunków pracy w zakładach pracy. Jest to zróżnicowana i ruchoma składka ubezpieczenia od ryzyka wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Wysokość składki jest zmniejszana lub zwiększana w zależności od stopnia zagrożenia wypadkami w danym zakładzie. Znacząca jest także prawno-administracyjna forma realizacji ubezpieczenia społecznego od ryzyka wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Ubezpieczenie jest wykonywane przez zrzeszenia zawodowo-ubezpieczeniowe, których członkami są pracodawcy. Czynniki te mają istotny wpływ na podniesienie świadomości pracodawców w dziedzinie profilaktyki wypadkowej.

**Kompetencje kontroli i nadzoru nad warunkami przy pracy w Republice Federalnej Niemiec posiadają dwie instytucje:**

Urzędy Kontroli Przemysłowej (*Gewerbeaufsichtsamt*),

Zrzeszenia Zawodowo-Ubezpieczeniowe (*Berufsgenossenschaften*).

Urzędy Kontroli Przemysłowej mają status państwowej inspekcji pracy i działają w imieniu władz administracyjnych poszczególnych krajów związkowych na podstawie ustawy o prawie przemysłowym (*Gewerbeordnung*) z 1900 r. W poszczególnych krajach związkowych podlegają one ministrom pracy. Urzędy te stanowią wyodrębnioną, specjalną strukturę administracji państwowej i zatrudniają ok. 3,4 tys. inspektorów. Urzędy zorganizowane są wg zasady terytorialności, jest ich 71.

Każdy państwowy urząd kontroli przemysłowej jest odpowiedzialny za określony okręg w danym kraju związkowym (landzie). Wszystkie zakłady pracy mające swoją siedzibę w danym okręgu, niezależnie od branży, w której działają, są przez ten urząd kontrolowane.

Przedmiotem nadzoru tych poszczególnych urzędów są wszelkie sprawy ochrony pracy, z wyjątkiem spraw zdrowia oraz nadzoru górniczego i morskiego. Zakres kontroli urzędów nadzoru przemysłowego jest szerszy niż kontroli technicznych inspektorów zrzeszeń zawodowo-ubezpieczeniowych i obejmuje – poza warunkami technicznego bezpieczeństwa pracy i przestrzeganiem przez pracodawcę przepisów ochronnego prawa pracy – również sprawy ochrony środowiska.

Z punktu widzenia praktycznej działalności kontrolnej urzędów kontroli przemysłowej i zrzeszeń zawodowo-ubezpieczeniowych obserwuje się, że sprawy technicznego bezpieczeństwa pracy należą do sfery działalności inspektorów technicznych. Natomiast inspektorzy nadzoru przemysłowego zajmują się przestrzeganiem przez pracodawcę przepisów prawa pracy oraz przepisów o ochronie środowiska.

Urzędy kontroli przemysłowej egzekwują przestrzeganie następujących uregulowań prawnych:

1. ustawy o czasie pracy (*Arbeitszeitordnung*);
2. ustawy o lekarzach zakładowych, inżynierach bezpieczeństwa pracy oraz innych pracownikach fachowych w dziedzinie bezpieczeństwa pracy;
3. rozporządzenia o czasie pracy w zakładach opieki, ustawy o ochronie pracy młodzieży (*Jugendarbeitsschutzgesetz*);
4. ustawy o ochronie macierzyństwa (*Mutterschutzgesetz*);
5. ustawy o czasie pracy w piekarniach i cukierniach;
6. ustawy o zamykaniu sklepów.

Przepisy o kontroli warunków pracy realizowane są przez te urzędy według schematu:

1. przeprowadzanie kontroli wraz z prawem udzielania porad i doglądania, możliwością zażądania informacji, wglądu do dokumentacji i sporządzania opinii, sprawdzania i pobierania próbek;
2. wydawanie w poszczególnych przypadkach zarządzeń o charakterze nakazowym, służących konkretyzacji i egzekwowaniu określonych prawem zachowań powinnościowych pracodawcy, bądź innej osoby odpowiedzialnej za stan bezpieczeństwa i higieny pracy, bądź nakazów obwarowanych rygorem natychmiastowej wykonalności w celu usunięcia stwierdzonego bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia zatrudnionych;



3. stosowanie określonej procedury administracyjnej, w szczególności dla stwierdzenia rzeczywistego stanu, wysłuchania osób poszkodowanych oraz podjęcia stosownych decyzji przez władze;
4. wszczynanie administracyjnego postępowania egzekucyjnego dla realizacji wydanych zarządzeń – mowa tu o karze pieniężnej w celu przymuszenia, wykonaniu zastępczym lub przymusie bezpośrednim (zarządzenia nakazowe mają charakter decyzji administracyjnej i ich wykonanie jest obwarowane środkami przymusu administracyjnego).

Odpowiedzialność pracodawcy za naruszenie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy może mieć charakter:

- karno-administracyjny (pieniężna kara upominająca za małe uchybienia przepisom, grzywna w wysokości zależnej od stopnia winy);
- karna, uregulowana przepisami prawa karnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (przestępstwo z § 330 kodeksu karnego za samo stworzenie zagrożenia dla zdrowia lub życia oraz przestępstwo z § 222 i § 230 za doprowadzenie do skutku w postaci śmierci lub kalectwa);
- odszkodowawcza (odpowiedzialność przejmuje instytucja ubezpieczająca, czyli stosowne zrzeszenie zawodowo-ubezpieczeniowe z wyjątkiem sytuacji, gdy wypadek został zawiniony zachowaniem się pracodawcy lub innej osoby odpowiedzialnej za stan warunków pracy);
- regresowa w stosunku do właściwego zrzeszenia zawodowo-ubezpieczeniowego (obowiązek zwrócenia zrzeszeniu kosztów świadczeń udzielonych przez nie poszkodowanemu pracownikowi, w tym m.in. pokrycia kosztów świadczeń leczniczych).

Uwzględnienie winy pracodawcy w odpowiedzialności odszkodowawczej oraz odpowiedzialności regresowej jest istotnie znaczące dla profilaktyki wypadkowej. Praktyka wskazuje, że tego rodzaju rygor w sposób widoczny mobilizuje pracodawców do przestrzegania stosownych aktów prawa miejscowego oraz krajowego.

Zrzeszenia zawodowo-ubezpieczeniowe są instytucjami prawa publicznego, obowiązkowo zrzeszają pracodawców określonej branży i działają na podstawie ustawy ubezpieczeniowej z 1911 r. (*Reichsversicherungordnung*). Na zrzeszeniach spoczywa odpowiedzialność za wykonanie ubezpieczenia społecznego od ryzyka wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Działalność ich oparta jest na zasadzie samorządu zrzeszonych pracodawców i zatrudnionych przez nich pracowników. Służba inspekcyjna działa poprzez 35 Przemysłowych Zrzeszeń Zawodowych skupiających ok.1,4 tys. inspektorów, 19 Rolniczych

Zrzeszeń Zawodowych, liczących ok. 300 inspektorów i 40 Publicznych Instytucji Ubezpieczeń od Wypadków, w skład których wchodzi ok. 200 inspektorów.

Inspektorzy techniczni zrzeszeń są odpowiedzialni, a zarazem uprawnieni do wizytowania zakładów pracy i przeprowadzania kontroli warunków pracy. Głównym obszarem tych inspekcji są sprawy technicznego bezpieczeństwa i warunków pracy. Inspektorzy techniczni zajmują się ponadto badaniem przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy; w rozumieniu praktycznym głównie przyczyn i okoliczności wypadków ciężkich i śmiertelnych. Przeprowadzane wizytacje zakładów pracy dają również inspektorom technicznym możliwość doradzania w sprawach bezpieczeństwa i higieny pracy. Dodatkowo zrzeszenia zawodowo-ubezpieczeniowe szkolą służby bezpieczeństwa w zakładach pracy, współpracują z organizacjami pracodawców i pracowników, zaś w ramach działalności naukowej sporządzają ekspertyzy dla zakładów pracy. Zrzeszenia stanowią przepisy w zakresie ubezpieczeń społecznych, będących aktami wykonawczymi ustaw federalnych (dotyczą one np. służb bezpieczeństwa pracy, przemysłowej służby zdrowia).

Fundamentalne zasady bezpieczeństwa i higieny pracy zostały skonkretyzowane w przepisach ustawodawczych, a przepisy wydawane przez organizacje zawodowe pracodawców mają charakter bardzo szczegółowy, wręcz techniczny.

Ewolucja przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy w Niemczech następuje w znacznym stopniu poprzez działalność normatywną organizacji ubezpieczeniowych pracodawców.

Republika Federalna Niemiec kwestię ochrony i bezpieczeństwa pracy reguluje odmiennie niż polski ustawodawca. Obok siebie istnieją tam dwa uzupełniające się systemy nadzoru w zakresie ochrony pracy:

- 1) system państwowego nadzoru nad ochroną pracy, który jednak nie może być identyfikowany tylko z nadzorem przemysłowym, ponieważ przekracza jego zakres i zadania i ma samodzielny charakter;
- 2) system nadzoru zrzeszeń ubezpieczeniowych, wdrażany w strukturach samorządowej działalności ubezpieczeń społecznych drogą wydawania właściwych przepisów i posiadający własną techniczną strukturę inspekcyjną.

Na koniec rozważań w zakresie niemieckich unormowań prawnych o prawno-ustrojowych zagadnieniach związanych z inspekcją pracy należy podkreślić, że system niemiecki różni się w znacznym stopniu od systemu polskiego w tym przedmiocie.

System prawny Republiki Federalnej Niemiec nie przewiduje bowiem odpowiednika Państwowej Inspekcji Pracy, ani Rady Ochrony Pracy w takim rozumieniu, jak przewiduje to polski ustawodawca. Taka sytuacja ma swoje podstawy w skomplikowanych strukturach

administracyjnych państwa federalnego, gdzie nierzadko dochodzi do kolizji kompetencyjnej zarówno w zakresie ustawodawstwa, jak i władzy wykonawczej pomiędzy rządem federalnym, a rządami poszczególnych krajów związkowych, tzw. landów. Kraje związkowe w niemieckiej dogmatyce prawnej są suwerennymi podmiotami prawa posiadającymi własną konstytucję, a co za tym idzie, odrębną władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Struktury te uzupełniają się, system prawny landów jest zsynchronizowany tak, że prawo krajowe tworzy spójną całość. Charakterystycznym dla funkcjonowania takiego tworu jest zatem wzajemna kontrola, a jednocześnie wzajemna pomoc i uzupełnianie się w relacjach federacja – kraje związkowe.

Warszawa, 3 października 2008 r.

Tomasz Niedziński

