

ROZDZIAŁ DRUGI

Funkcjonowanie uzupełniającego komponentu architektury ochrony bezpieczeństwa państwa – aspekty organizacyjne i prawne

*Architektura ochrony bezpieczeństwa
całego narodu i państwa
spełni swoją funkcję, jeżeli będzie tworzona
z uwzględnieniem potrzeb jednostki.*

M.L.

1. O organizacji oraz o funkcjach sektorów uzupełniającego komponentu architektury ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa

Biorąc pod uwagę, że w skład każdego z wymienionych powyżej sektorów uzupełniającego komponentu architektury ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa wchodzi przyporządkowane im podmioty, będące ich elementami, składowymi, to kwestia ich wyszczególnienia pozostaje otwarta. A skoro tak, to za sprawę pierwszorzędą należy uznać jej zamknięcie poprzez przedstawienie niezbędnych informacji w tym zakresie. Wypada zaznaczyć, że wyłonienie wskazanych sektorów odbywało się przede wszystkim z uwzględnieniem powszechnie znanych zagrożeń, jak i potrzeb związanych z jakością codziennego życia obywateli. Sytuacja taka wymagała znalezienia odpowiedzi na podstawowe pytanie: jakie/które organy i jednostki organizacyjne uczestniczą w realizacji zadań związanych z neutralizacją tych zagrożeń w zaspokajaniu zróżnicowanych potrzeb obywateli mających wpływ na ochronę ich bezpieczeństwa oraz na komfort funkcjonowania? Mając na uwadze fakt, że uzupełniający komponent tworzy wiele sektorów występujących na wszystkich poziomach administracji publicznej w kraju, koniecznym stało się zastosowanie takiej metody, która pozwoliłaby wskazać, a następnie pogrupować organy i jednostki organizacyjne wchodzące w ich skład. Przyjąłem, że odbędzie się to na podstawie kryterium jedności statusu prawnego organu powołującego podmioty właściwe do realizacji różnych zadań w szerokiej sferze ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa (można przyjąć inne kryterium). Zastosowane podejście wymagało również dokonania identyfikacji podmiotów w państwie odpowiedzialnych za organizację bezpiecznej i przyjaznej przestrzeni życia publicznego, w tym optymalizowanie komfortu codziennego życia obywateli, a jednocześnie uprawnionych do powoływania odpowiednich organów i jednostek organizacyjnych. Prowadzona w tym celu identyfikacja pozwoliła dostrzec zróżnicowanie charakteru i zakresu aktywności uczestników tego procesu oraz umożliwiła określenie istoty podejmowanych przez nich działań.

Analiza problemu dostarczała także dowodów, że podmioty przyporządkowane do odpowiednich sektorów uzupełniającego komponentu są właściwe do wykonywania zadań specjalistycznych mających wpływ na rzeczywiste odczuwanie wieloaspektowego bezpieczeństwa przez wszystkie rodzaje podmiotów w państwie (indywidualne i grupowe) – jednostkę, grupę społeczną, społeczność, naród. Charakter i zakres zaangażowania poszczególnych organów i jednostek organizacyjnych (elementów sektorów) w ochronę bezpieczeństwa podmiotów podlegających ochronie określają obowiązujące akty prawne. Fakt prawnego uregulowania funkcjonowania (aktywności) elementów sektorów uzupełniającego komponentu potwierdza ich ważne miejsce i rolę w architekturze ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa. War-

to w tym miejscu zwrócić uwagę na uniwersalność i użyteczność problemów, którymi zajmują się wyodrębnione elementy sektorów. Charakter tych problemów sprawia, że są one stałym tematem prawa – nawet tego o cechach umiarkowanej trwałości.

Przyjmując za kryterium charakter aktywności poszczególnych elementów (organów i jednostek organizacyjnych) wskazanych wyżej sektorów uzupełniającego komponentu oraz ich znaczenie dla ochrony praktycznej przestrzeni życia publicznego w kraju, możemy wyłonić siedem grup zadań o charakterze specjalistycznym, branżowym realizowanych przez właściwe organy i jednostki organizacyjne (rysunek 4).

Rezultatem prowadzonych dociekań było wyodrębnienie elementów, składników (organów i jednostek organizacyjnych) poszczególnych sektorów architektury ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa.

Parlamentarny sektor architektury ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie stanowią podmioty państwowe wykonujące bardzo ważne zadania w sferze publicznej na rzecz ochrony interesu narodu i państwa i są powoływane przez organy parlamentarne. Zaliczono do nich następujące jednostki organizacyjne:

- Najwyższa Izba Kontroli,
- Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Państwowa Inspekcja Pracy.



Legenda:

* – zabezpieczenia materiałowego (rezerw) na wypadek zaistnienia sytuacji szczególnie groźnych itp.

Rys. 4. Grupy zadań sektorów uzupełniającego komponentu architektury ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa

Źródło: opracowanie własne.

Wymienione jednostki, zwane w ustawie organami państwowymi, wykonują zadania publiczne, które są finansowane z środków publicznych.

Rządowy sektor architektury ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie stanowią podmioty, które wykonują zadania publiczne i są finansowane z środków (publicznych) rządowych. Należą do nich agencje, inspekcje, instytuty, urzędy, służby i straże (rysunek 5).

Rządowy sektor uzupełniający ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie	Agencja Rezerw Materiałowych
	Państwowa Agencja Atomistyki
	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
	Inspekcja Transportu Drogowego
	Inspekcja Weterynaryjna
	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
	Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna
	Państwowa Inspekcja Sanitarna
	Państwowa Straż Łowiecka
	Państwowa Straż Rybacka
	Służba Leśna oraz Straż Leśna
	Służba Parku Narodowego oraz Straż Parku
	Służba Więzienna
Straż Ochrony Kolei	

Rys. 5. Podmioty rządowego sektora architektury ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie

Źródło: opracowanie własne na podstawie obowiązujących aktów prawnych.

Samorządowy sektor architektury ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na administrowanym terenie. Podmioty wchodzące w skład tego sektora są podległe **administracji samorządu terytorialnego** lub przez nią nadzorowane. Należą do nich w szczególności straże gminne (miejskie).

Społeczny sektor architektury ochrony mienia i osób, obejmuje stowarzyszenia do którego przynależność polega na zasadzie dobrowolności, a działalność o celach niezarobkowych jest oparta na pracy społecznej swoich członków⁴⁰. Takim stowarzyszeniem jest ochotnicza straż pożarna.

Prywatno-komercyjny sektor architektury ochrony bezpieczeństwa osób i mienia wyraża się w różnych formach organizacyjno-prawnych prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia⁴¹.

Sektor przedsiębiorców architektury ochrony bezpieczeństwa mienia, stanowią wewnętrzne służby ochrony powoływane przez kierowników jednostek organizacyjnych do ochrony obowiązkowo chronionych obiektów, obszarów.

Sektor prawa jednostki do samoobrony, jako element architektury ochrony bezpieczeństwa, wyraża się głównie w indywidualnej obronie koniecznej odpierającej bezpośredni, bezpodstawny zamach na dobro prawem chronione, w tym na zdrowie i życie.

2. Parlamentarny sektor architektury ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie

2.1. Najwyższa Izba Kontroli

Ważny składnik architektury ochrony bezpieczeństwa wewnątrz kraju, który nie pozostaje obojętny również na jakość organizacji bezpieczeństwa zewnętrznego, stanowi Najwyższa Izba Kontroli (zwana dalej „NIK”, „Izba”). Działania NIK reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴² (RP) oraz ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³. Zgodnie z ustawą NIK jest naczelnym i niezależnym organem kontroli państwowej, który podlega Sejmowi i działa na zasadach kolegalności (tzn. przez organy, Kolegium, o którym będzie mowa poniżej). Kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi Izby są jej departamenty oraz 16 delegatur (z właściwością dla każdego z 16 województw)⁴⁴. Sprawowana przez NIK kontrola opiera się na czterech jasno określonych zasadach⁴⁵ (rysunek 6).

⁴⁰ *Vide*: Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.), art. 2.

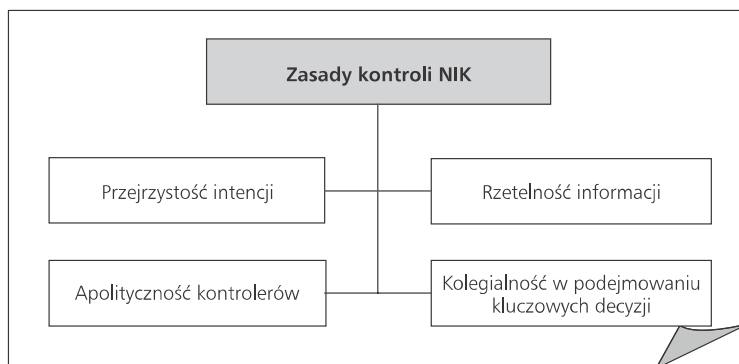
⁴¹ *Vide*: Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2014 r., poz. 1099 z późn. zm.), art. 2 pkt 7.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁴³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 z późn. zm.).

⁴⁴ Statut Najwyższej Izby Kontroli, § 2 ust. 1 i 2, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/statut-najwyzszej-izby-kontroli.html>, [dostęp: 3.06.2016].

⁴⁵ „Biuletyn Informacji Publicznej”, <https://bip.nik.gov.pl/>, [dostęp: 3.06.2016].



Rys. 6. Zasady kontroli NIK

Źródło: opracowanie własne.

Chociaż Izba została powołana do prowadzenia kontroli działalności szczególnie ważnych dla funkcjonowania państwa podmiotów, takich jak: administracja rządowa, Narodowy Bank Polski oraz państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, to może również kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych. NIK podejmuje i przeprowadza kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Prezydenta RP), Prezesa Rady Ministrów (dalej Prezesa RM) oraz z własnej inicjatywy. NIK przedkłada Prezydentowi RP informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych zarówno na jego wniosek, jak i informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezesa RM, a także o wynikach innych ważniejszych kontroli. Informację o wynikach przeprowadzonych kontroli Izba przedkłada również Prezesowi RM. Dotyczy to zarówno kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacji o wynikach kontroli przedkładanych Sejmowi i Prezydentowi RP. Natomiast informacje o wynikach ważniejszych kontroli, dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej, NIK może przedkładać również właściwym wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego, a także może przedkładać informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego⁴⁶.

Charakterystyczne dla aktywności NIK jest także to, że organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z nią i są obowiązane do udostępniania jej wyników kontroli przeprowadzanych przez siebie, a także do przeprowadzania określonych kontroli

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli..., *op. cit.*, art. 8 i 9.

wspólnie pod kierownictwem Izby i do przeprowadzania kontroli doraźnych zleconych przez Izbę. NIK posiada również uprawnienie do przeprowadzania kontroli wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz z naczelnymi organami kontroli innych państw⁴⁷.

Prowadzona przez Izbę kontrola ma na celu określenie legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przypisanych podmiotowi kontrolowanemu funkcji, uwzględnienie wykorzystywania przez niego majątku lub środków państwowych lub komunalnych oraz określenie wywiązywania się przez ten podmiot z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Może ktoś postawić pytanie: gdzie tu są kwestie związane z bezpieczeństwem państwa? Otóż są, i to bardzo istotne. Warto zauważyć, że w gruncie rzeczy, to każdy z podmiotów podlegających kontroli NIK wykonuje zadania ważne zarówno dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, i jak i związanego z nim bezpieczeństwa zewnętrznego. Zadania te mają istotny wpływ na komfort życia obywateli oraz na efektywność wykonywanych przez państwo funkcji wewnętrznych i działań na arenie międzynarodowej. W celu zobrazowania tego problemu, zasadnym jest przywołanie – w ramach przykłądu – dwóch pokontrolnych stanowisk NIK odnoszących się do bardzo ważnych aspektów bezpieczeństwa narodu i państwa.

Pierwszy problem dotyczy funkcjonowania systemu rezerw strategicznych. Jego waga wzrasta szczególnie w niepewnej sytuacji międzynarodowej (akty terrorku, agresywne działania Rosji wobec sąsiadów, inne), a także wewnątrz kraju (możliwość wystąpienia różnego rodzaju groźnych zjawisk przyrodniczych, przemysłowo-komunikacyjnych, innych. Wypada odnotować, że: „(...) Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Finansów i Ministra Gospodarki, którzy nie doprowadzili do uruchomienia systemu rezerw strategicznych. (...) ustawa o rezerwach strategicznych nie jest w pełni realizowana od jej momentu wejścia w życie w 2011 r. (...)”⁴⁸.

Kwestię drugą stanowi wniosek NIK dotyczący niedostatecznej dbałości organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego o interes społeczny przy wydawaniu pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie domów wielorodzinnych. Skutki wydawanych w tym zakresie decyzji zdaniem NIK: „(...) wywierają istotny wpływ na ład architektoniczny i poczucie praworządności oraz bezpieczeństwa obywateli (...)”⁴⁹.

Tego typu aktywność NIK, połączona z rekomendacjami skierowanymi do właściwych w sprawie organów administracji państwowej, spełnia szczególnie ważną

⁴⁷ *Ibidem*, art. 12 i 12a.

⁴⁸ *NIK o rezerwach strategicznych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-rezerwach-strategicznym.html>, [dostęp: 3.06.2016].

⁴⁹ *NIK o wydawaniu pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie budynków wielorodzinnych*, [dostęp: 3.06.2016].

rolę w procesie wykrywania niebezpiecznych zjawisk w praktyce życia publicznego. Dostarczając organom władzy wiedzy na temat znaczenia stwierdzonego problemu, wpływa na korygowanie niedoskonałości organizacyjnych w zakresie tworzenia i utrzymywania bezpiecznej przestrzeni egzystencjalno-rozwojowej narodu i państwa. Charakter wykonywanych zadań przez Izbę pozwala uznać ją za bardzo ważny element sektora uzupełniającego ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie w segmencie ochrony bezpieczeństwa powszechnego i interesu społecznego.

Należy zaznaczyć, że za całokształt działalności Izby odpowiada przed Sejmem Prezes Najwyższej Izby Kontroli, którego – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu. Sejm też jest właściwy, przy wystąpieniu jednej z określonych w ustawie przesłanek, do odwołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli⁵⁰. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli (w liczbie 3) powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast Prezes Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Marszałka Sejmu, powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli. Należy dodać, iż Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w razie potrzeby zastępuje wyznaczony przez niego jeden z wiceprezesów.

Bardzo ważnym organem w NIK jest Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (dalej „Kolegium”). Organ ten realizuje konstytucyjnie i ustawowo zapisaną zasadę kolegiałności NIK i jest wyposażony w szerokie kompetencje, m.in. zatwierdzanie i uchwalanie najważniejszych dokumentów, które Izba ma obowiązek przedłożyć Sejmowi (rysunek 7).

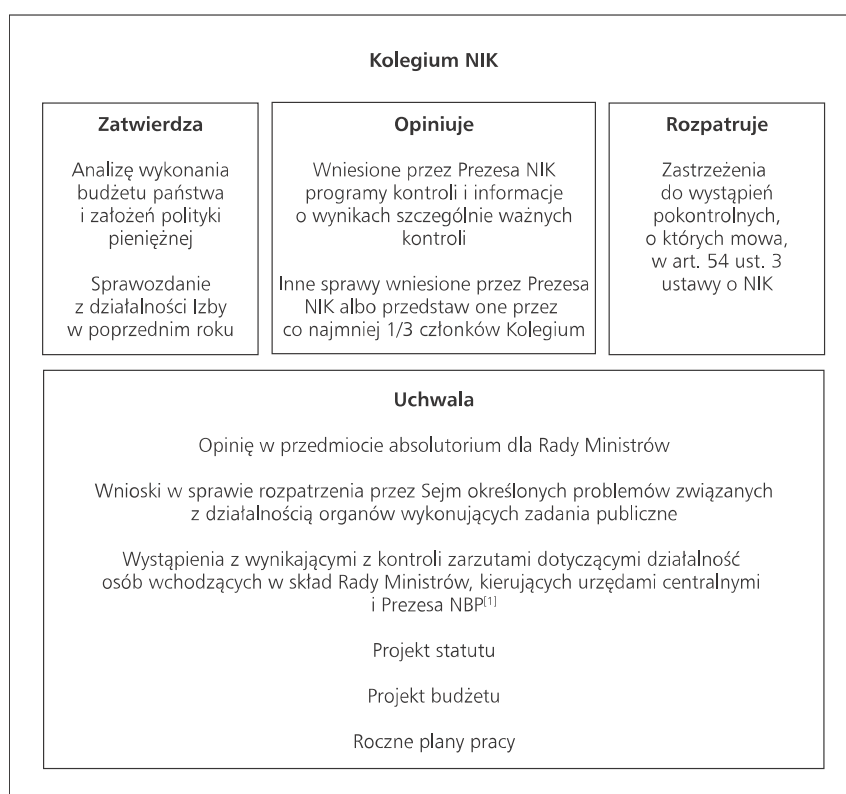
Kolegium składa się z: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – przewodniczącego Kolegium, wiceprezesów, dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli oraz z 14 członków Kolegium, których powołuje Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej⁵¹ (rysunek 8).

Ośrodki zajmujące się analizą aktywności NIK postrzegają jej działalność jako wyjątkowo przejrzystą, a istniejące procedury oceniają jako umożliwiające skuteczne rozliczanie Izby z podejmowanych przez nią przedsięwzięć. Szczególnie wysoko oceniany jest poziom audytów finansowych prowadzonych przez kontrolerów NIK. Niestety, dostrzegane są również mankamenty, które wiążą się z niedostatecznym wykorzystaniem rezultatów pracy Izby przez inne instytucje, na co jednak nie ma już ona wpływu. Zdaniem analityków, NIK przyczynia się w dużym stopniu do zwiększenia standardów zarządzania finansami państwa i niwelowania zagrożeń

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli..., *op. cit.*, art. 13, 14 i 17.

⁵¹ *Ibidem*, z zachowaniem zasad określonych w art. 21 i 22.

korupcyjnych⁵². Niewątpliwie, sytuacja taka skutkuje podwyższeniem jakości funkcjonowania instytucji państwa i pozytywnie oddziałuje na wszystkie komponenty architektury ochrony bezpieczeństwa państwa (główne i uzupełniające).



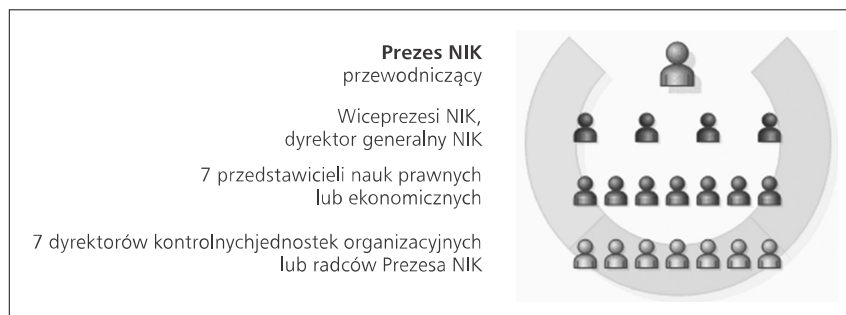
Legenda:

⁽¹⁾ A także osób kierujących instytucjami o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

Rys. 7. Kompetencje Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Źródło: na podstawie, *Kolegium NIK*, www.nik.gov.pl/o-nik/kolegium-nik/, [dostęp: 3.06.2016].

⁵² *Najwyższa Izba Kontroli. Mechanizmy przeciwdziałania korupcji*, s. 172, www.isp.org.pl/uploads/filemanager/NIK.PDF, [dostęp: 4.06.2016].



Rys. 8. Schemat składu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Źródło: Kolegium NIK, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kolegium-nik/>, [dostęp: 3.06.2016].

2.2. Rzecznik Praw Obywatelskich

Jaka jest rola Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronie bezpieczeństwa narodu i państwa? Takie pytanie nie jest pozbawione sensu. Jednak, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że źródłem nieporozumień, frustracji, a w konsekwencji niepokojów społecznych może być nierespektowanie wolności i praw obywatela, to wątpliwości w tym zakresie wyraźnie maleją, a nawet ustępują. Trudno bowiem nie dostrzec związku pomiędzy szeroko rozumianym bezpieczeństwem wewnętrznym a kwestią powszechnego poszanowania wolności i praw człowieka i obywatela. Choć problematyka ta nie jest obca wielu innym instytucjom w kraju, to w trosce o ochronę poszanowania tych wartości szczególnie aktywny jest Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej Rzecznikiem). Instytucja Rzecznika ma za zadanie ochronę społeczności zamieszkującej na terytorium Polski przed samowolą prawną organów działających w państwie. Rzecznik jest konstytucyjnym, niezależnym od innych organów i niezawisłym w swojej działalności, organem ochrony prawnej. Instytucja Rzecznika istnieje w Polsce od roku 1987. Działalność Rzecznika normują przepisy Konstytucji RP⁵³ oraz inne akty normatywne, w tym ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵⁴. Swoje zadania Rzecznik wykonuje przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i zastępców Rzecznika (może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika), których odwoływanie leży również w jego kompetencjach⁵⁵.

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, *op. cit.*, art. 208–212.

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.).

⁵⁵ *Ibidem*, art. 20 ust. 1.

Rzecznik stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela, jest także strażnikiem realizacji zasady równego traktowania. W tym zakresie współpracuje z wieloma instytucjami, w tym – w sprawach dzieci – z Rzecznikiem Praw Dziecka. Skierowana na ochronę wolności i praw człowieka i obywatela aktywność Rzecznika polega na badaniu sposobów postępowania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw. W badaniach takich chodzi o to, czy nie nastąpiło, także na skutek zaniechania działania, naruszenie prawa, jak również naruszenie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik wykonuje także funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) osób pozbawionych wolności⁵⁶. Wizytacje takie odbywają się zgodnie z zapisami Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania⁵⁷. Przedmiotowe wizyty są przeprowadzane przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności⁵⁸. Swoje podstawowe zadanie, tj. ochronę wolności i praw człowieka i obywatela przed ich naruszeniem przez administrację i inne podmioty, Rzecznik realizuje za pomocą czterech podstawowych funkcji: dochodzeniowej, korekcyjnej, inspiratora reform oraz informacyjno-edukacyjnej⁵⁹.

Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Sejm również odwołuje Rzecznika przed upływem okresu, na jaki został powołany, jeżeli:

- zrzekł się wykonywania obowiązków;
- stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim;
- złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu;
- sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

W sytuacji, gdy Rzecznik zrzekł się wykonywania obowiązków, Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu. Natomiast

⁵⁶ Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. Ratyfikowany przez Polskę 2 września 2005 r. (Dz.U. z 2007 r. nr 30, poz. 192).

⁵⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku..., *op. cit.*, art. 1 ust. 4.

⁵⁸ Protokół Fakultatywny do Konwencji..., *op. cit.*, art. 1.

⁵⁹ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” nr 12, 1987, s. 10-12, za: N. Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, s. 119, www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/.../Rzecznik_Praw_Obywatelskich_02_09_2013.p..., [dostęp: 5.06.2016].

w przypadku, gdy Rzecznik stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim, lub kiedy sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu, Sejm podejmuje uchwałę w sprawie jego odwołania na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. Odwołanie następuje większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁶⁰.

Na odnotowanie zasługuje także tryb podejmowania działań przez Rzecznika. Otóż organ ten podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. Tryb aktywności i postępowania Rzecznika obrazuje rysunek 9.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż tylko w 2014 roku do Rzecznika wpłynęło ogółem 57 127 wniosków, w tym w nowych sprawach 26 470, zaś wpływ całej korespondencji wyniósł 113 247. Ponadto, w Biurze RPO przyjęto 5828 interesantów oraz przeprowadzono 38 258 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad⁶¹.



Uwaga: W każdej z wymienionych sytuacji Rzecznik ma obowiązek zawiadomić wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy o wyniku rozpatrzenia wniosku⁶²

Rys. 9. Tryb i sposoby działania Rzecznika

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o Rzeczniku..., *op. cit.*

Mając na uwadze szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie, za uprawnioną można uznać konstatację, że Rzecznik to jedna z grupy ważnych

⁶⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku ..., *op. cit.*, art. 7.

⁶¹ Dane statystyczne za 2014 rok, <http://www.bip.brpo.gov.pl/index.php?md=10681>, [dostęp: 5.06.2016].

⁶² *Ibidem*, art. 9 i 11.

instytucji działających w państwie, która poprzez ochronę praw obywatela przed zdarzającymi się naruszeniami ich przez aparat państwa w procesie prawno-proceduralnym ma istotny wpływ na jakość jego komfortu egzystencjalno-rozwojowego⁶³. Uwzględniając powyższe oraz fakt rozrastającej się administracji i zwiększającego się jej oddziaływania na obywateli, powołanie i funkcjonowanie instytucji Rzecznika można uznać za uzasadnione i pozwala widzieć w niej ważny element uzupełniającego komponentu architektury ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa. Charakter wykonywanych przez Rzecznika zadań pokazuje wyraźnie, jak bardzo organizacja ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego jest zorientowana na ochronę człowieka⁶⁴, także tego, który przebywa w zakładzie odosobnienia i pozwala uznać ten organ za bardzo ważny element parlamentarnego sektora uzupełniającego ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie w segmencie ochrony prawa i zasad bezpiecznego współżycia.

2.3. Państwowa Inspekcja Pracy

Wysoki komfort funkcjonowania obywatela w jego środowisku pracy zależy w dużym stopniu od kultury bezpieczeństwa w szczególności pracodawcy i pracobiorcy. Wraz z rozwojem techniki udział człowieka w procesie produkcji jest wyraźnie ograniczany, ale nadal pozostaje istotny. Sytuacja taka sprawia, że jest on wciąż narażony na różnego rodzaju wypadki, także z udziałem maszyn⁶⁵. Troska o identyfikowanie i definiowanie zagrożeń oraz podejmowane działania, ze względu na uzyskiwane w tym zakresie rezultaty, wyraża się w szczególności w polityce bezpieczeństwa i higieny pracy prowadzonej przez pracodawcę. Okoliczności takie mają istotny wpływ na odczuwanie szeroko rozumianego ładu i porządku publicznego, stałych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego. Jak dowodzi praktyka, w przestrzeganiu określonych standardów przez pracodawców i pracowników pomaga powołana Państwowa Inspekcja Pracy (zwana dalej PIP lub Inspekcja – tylko w podrozdziale). PIP została utworzona na podstawie ustawy o Państwowej

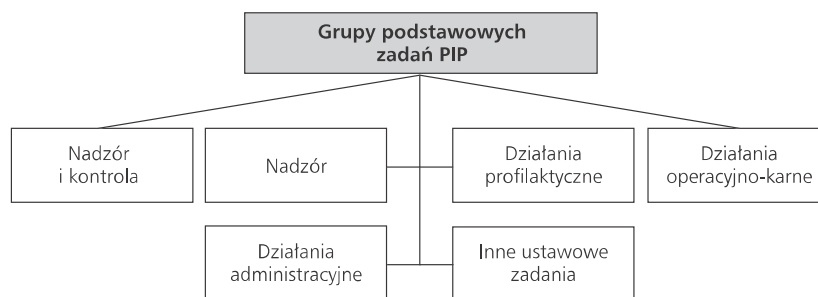
⁶³ Mówiąc o naruszaniu praw człowieka i obywatela przez organy administracji, mam na uwadze przypadki naruszeń praw obywateli przez te organy, często w wyniku wadliwej legislacji oraz z braków w przygotowaniu merytorycznym pracowników administracji. Sytuacje takie skutkują wadliwym wykonaniem zadania, bezczynności, albo w ogóle zaniechaniem jego wykonania.

⁶⁴ Przepisy ustawy dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela stosuje się również odpowiednio do osób niebędących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie przysługujących im wolności i praw, a także do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. *Vide*: Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku..., *op. cit.*, art. 18.

⁶⁵ *Vide*: M. Dźwiarek, T. Strawiński, J. Jankowski, *Zastosowanie nowoczesnych technik informacyjnych i telekomunikacyjnych w bezpieczeństwie pracy*, [w:] *Postęp w inżynierii bezpieczeństwa*, K.A. Skibniewska, M. Lutostański (red.), Wydawnictwo Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2015, s. 58.

Inspekcji Pracy⁶⁶ i podlega Sejmowi. Nadzór zaś nad działalnością tej jednostki organizacyjnej sprawuje Rada Ochrony Pracy⁶⁷. PIP kieruje Główny Inspektor Pracy, którego powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy i właściwej komisji sejmowej. W kierowaniu tym jest wspierany przez zastępców Głównego Inspektora Pracy, których również powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, jednakże na wniosek Głównego Inspektora Pracy i po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy. Jednostkami organizacyjnymi PIP są: Główny Inspektorat Pracy, okręgowe inspektoraty pracy oraz Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. Profesora Jana Rosnera we Wrocławiu⁶⁸.

Podstawowe zadania, jakie ustawodawca przewidział do wykonywania przez PIP, można podzielić na 6 grup (rys. 10)⁶⁹:



Rys. 10. Grupy podstawowych zadań PIP

Źródło: opracowanie własne.

Grupa podstawowych zadań z zakresu nadzoru i kontroli obejmuje:

- 1) nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych;
- 2) nadzór nad spełnianiem przez pracodawców obowiązków określonych w art. 35 oraz art. 37 ust. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny,

⁶⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 640 z późn. zm.).

⁶⁷ Rada Ochrony Pracy jest organem powoływanym oraz odwoływany przez Marszałka Sejmu w celu sprawowania nadzoru nad sprawami dotyczącymi przestrzegania prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, a także legalności zatrudnienia oraz działalności PIP.

⁶⁸ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy..., *op. cit.*, art. 3 i 4.

⁶⁹ *Ibidem*, art. 10.

- udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006, s. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1907/2006”, zgodnie z odrębnymi przepisami dotyczącymi ochrony pracy, w zakresie swoich kompetencji;
- 3) nadzór nad przestrzeganiem warunków stosowania substancji określonych przez Europejską Agencję Chemikaliów na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia nr 1907/2006, w zakresie swoich kompetencji.

Do grupy podstawowych zadań obejmujących kontrolę zalicza się:

- 1) kontrolę legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności oraz kontrolę przestrzegania obowiązku:
- a) informowania powiatowych urzędów pracy przez bezrobotnych o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności,
 - b) opłacania składek na Fundusz Pracy,
 - c) dokonania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia działalności, której prowadzenie jest uzależnione od uzyskania wpisu do tego rejestru,
 - d) prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
 - e) prowadzenia działalności przez podmioty, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷⁰, zgodnie z warunkami określonymi ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy⁷¹;
- 2) kontrolę legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- 3) kontrolę spełniania przez wyroby przeznaczone do stosowania u pracodawców wymagań lub kontrolę w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia, w rozumieniu ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku⁷², z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów nadzoru rynku, w rozumieniu tej ustawy oraz prowadzenie postępowań w sprawie wskazanych wyrobów;
- 4) kontrolę wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku pod względem spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, określonych w odrębnych przepisach;

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.), w art. 18c.

⁷¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy..., *op. cit.*, art. 19c, art. 19d, art. 19ga i art. 85 ust. 2.

⁷² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. poz. 542).

- 5) kontrolę:
- a) przestrzegania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, o których mowa w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁷³ oraz określonych w zezwoleniach na prowadzenie zakładów inżynierii genetycznej i w zgodach na zamknięte użycie mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz w zgodach na zamknięte użycie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, w tym w zakresie:
 - oznakowania zakładu inżynierii genetycznej lub jego części,
 - środków bezpieczeństwa związanych z daną kategorią zamkniętego użycia,
 - urządzeń używanych podczas zamkniętego użycia w odniesieniu do danej kategorii zamkniętego użycia, określonej w zezwoleniu na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej oraz w zgodzie na zamknięte użycie,
 - b) prowadzonej dokumentacji dotyczącej zamkniętego użycia mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych lub organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeprowadzanego w zakładzie inżynierii genetycznej, jeżeli dokumentacja ta zawiera informacje mające związek z bezpieczeństwem i higieną pracy;
- 6) kontrolę ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w ustawie o emeryturach pomostowych⁷⁴.

Grupa podstawowych zadań profilaktycznych obejmuje:

- 1) podejmowanie działań polegających na zapobieganiu i ograniczaniu zagrożeń w środowisku pracy, a w szczególności:
- a) badanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz kontrola stosowania środków zapobiegających tym wypadkom,
 - b) analizowanie przyczyn chorób zawodowych oraz kontrola stosowania środków zapobiegających tym chorobom,
 - c) inicjowanie prac badawczych w dziedzinie przestrzegania prawa pracy, a w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - d) inicjowanie przedsięwzięć w sprawach ochrony pracy w rolnictwie indywidualnym,
 - e) udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, a także w zakresie przestrzegania prawa pracy,

⁷³ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2015 r., poz. 806 z późn. zm.).

⁷⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 965 z późn. zm.), art. 41 ust. 4 pkt 2.

- 2) podejmowania działań prewencyjnych i promocyjnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa pracy;
- 3) współdziałanie z organami ochrony środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przez pracodawców przepisów o przeciwdziałaniu zagrożeniom dla środowiska.

Warto zaznaczyć, że PIP nie prowadzi kontroli gospodarstw rolników indywidualnych, w których nie są zatrudnieni pracownicy. W gospodarstwach takich jednak, jak wskazują badacze problemów bezpieczeństwa w gospodarstwach rolnych, ma miejsce również wiele uchybień, które negatywnie oddziałują na środowisko pracy rolników⁷⁵.

Do grupy podstawowych zadań operacyjno-karnych należy:

ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy⁷⁶, wykroczeń, o których mowa w ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷⁷, a także innych wykroczeń, gdy ustawy tak stanowią oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

Grupa zadań podstawowych z zakresu administracyjno-prawnego obejmuje:

- 1) opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy;
- 2) prawo wnoszenia powództw, a za zgodą osoby zainteresowanej – uczestnictwo w postępowaniu przed sądem pracy, w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy;
- 3) wydawanie i cofanie zezwoleń w przypadkach wskazanych w Kodeksie pracy⁷⁸;
- 4) udzielanie na pisemny wniosek osoby zainteresowanej informacji o minimalnych warunkach zatrudnienia pracowników, określonych Kodeksie pracy⁷⁹;
 - a) współpracę z urzędami państw członkowskich Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za nadzór nad warunkami pracy i zatrudnienia pracowników, polegającą na: udzielaniu informacji o warunkach zatrudnienia pracowników

⁷⁵ Vide: Warechowska M., Nikonowicz Ł., Skibniewska K.A., *Zastosowanie nowoczesnych technik informacyjnych i telekomunikacyjnych w bezpieczeństwie pracy*, [w:] *Postęp w inżynierii bezpieczeństwa* (red. nauk.) Skibniewska K.A., Lutostański M., Wydawnictwo Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2015, s. 147.

⁷⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.), dział drugi, rozdział IIa.

⁷⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 645), art. 119–123.

⁷⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy..., *op. cit.*, art. 304.

⁷⁹ *Ibidem*.

skierowanych do wykonywania pracy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej na określony czas, przez pracodawcę mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

- b) informowaniu o stwierdzonych wykroczeniach przeciwko prawom pracowników skierowanych do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na określony czas przez pracodawcę mającego siedzibę w państwie będącym członkiem Unii Europejskiej,
- c) wskazywaniu organu nadzoru nad rynkiem pracy, właściwego do udzielania żądanej informacji ze względu na zakres jego działania.

Grupa inne zadania obejmuje wykonywanie przez PIP innych niż wymienione w powyższych grupach zadań określonych w ustawie i przepisach szczególnych.

Warto podkreślić, że PIP współpracuje z ministrem właściwym do spraw pracy oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych przy określaniu – na podstawie oceny ryzyka powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – sektorów działalności na poziomie sekcji, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), o szczególnym natężeniu tego zjawiska.

Oprócz wymienionych powyżej zadań PIP jest właściwa także do nadzoru i kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy:

- 1) osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz osobom wykonującym na własny rachunek działalność gospodarczą w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub przedsiębiorcę, niebędącego pracodawcą, na rzecz którego taka praca jest świadczona;
- 2) przez podmioty organizujące pracę wykonywaną przez osoby fizyczne na innej podstawie niż stosunek pracy, w ramach prac społecznie użytecznych;
- 3) osobom przebywającym w zakładach karnych i zakładach poprawczych, wykonującym pracę, a także żołnierzom w służbie czynnej, wykonującym powierzone im prace.

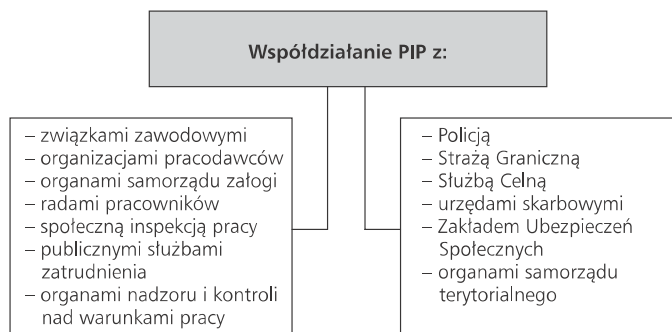
PIP przy realizacji zadań współdziała z wieloma podmiotami (rysunek 11). O roli PIP w sferze ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa świadczyć może również to, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako organ udzielający koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej o charakterze specjalnym, powiadamia Głównego Inspektora Pracy o fakcie udzielenia takiej koncesji, jej zmianie lub cofnięciu⁸⁰.

⁸⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, (Dz.U. z 2012 r., poz. 1017 z późn. zm.).

Ponadto, PIP jest uprawniona do nieodpłatnego korzystania z danych zgromadzonych w⁸¹:

- 1) Centralnym Rejestrze Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników;
- 2) krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON) prowadzonym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
- 3) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych na koncie ubezpieczonego i na koncie płatnika składek;
- 4) Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności (RCI PESEL);
- 5) rejestrze bezrobotnych;
- 6) Krajowym Rejestrze Sądowym;
- 7) Krajowym Rejestrze Karnym.

PIP sprawuje również nadzór i kontrolę zapewnienia przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków zajęć odbywanych na jego terenie przez studentów i uczniów niebędących pracownikami. Może także podejmować działania w zakresie prowadzenia badań i pomiarów oraz analizowania zagrożeń powodowanych przez czynniki szkodliwe i uciążliwe w środowisku pracy. Należy podkreślić, że inspektorzy pracy prowadzą postępowania w sprawach wprowadzonych do obrotu wyrobów pirotechnicznych niezgodnych z wymaganiami ustawy – w zakresie wyrobów pirotechnicznych klas F4, T1, T2, P1 i P2⁸².



Rys. 11. Współdziałanie PIP

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy..., *op. cit.*, art. 14 ust. 1.

⁸¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy..., *op. cit.*, art. 3 i 4.

⁸² Inspektorzy okręgowi PIP czynności te wykonują na podstawie przepisami Ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. poz. 542) oraz Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1100 z późn. zm.).