

Ochrona dóbr egzystencjalnych w świetle uprawnień inspekcji specjalnych (wybrane zagadnienia)

Abstrakt

Opracowanie dotyczy prawnej koncepcji obowiązków państwa i administracji państwowej w zakresie zapewnienia ochrony fundamentalnych praw człowieka – prawa do życia i ochrony zdrowia. Analizę problemu przeprowadzono na przykładzie kompetencji wybranych inspekcji specjalnych. Kompetencje te mają charakter dyskrecyjny i charakteryzują się dużym stopniem nasilenia władztwa administracyjnego. Wobec kolizji dóbr chronionych ustawodawca nakazuje poświęcenie wartości mniej cennych dla odsunięcia zagrożenia dóbr egzystencjalnych.

Słowa kluczowe

zagrożenie życia i zdrowia ludzi, kontrola administracji, inspekcje specjalne, swoboda działalności gospodarczej.

1. Idea demokratycznego państwa prawnego, troska o dobro jednostki i zapewnienie jej prawnej ochrony – klasyczne wartości, do realizacji których powinno zmierzać prawo administracyjne, są nieustannie obecne w bogatej twórczości naukowej Profesora Adama Błasia. Profesor z ogromnym zaangażowaniem przeciwstawia się przeobrażeniom prawa administracyjnego kształtowanym przez liberalne doktryny ekonomiczne i przekonanie, że do procesów administrowania należy szerzej włączać zasady wolnego rynku, a także postulatowi ograniczenia aktywności państwa i jego administracji w sferze realizowania przez obywateli swych publicznych praw podmiotowych względem państwa i administracji państwowej¹. W nacechowanym autentycznym humanizmem

¹ Zob. m.in.: A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 42 i n.; *idem*, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 37 i n.; *idem*, *Jednostka wobec administracji publicznej w przeobrażającym się państwie prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 25 i n.; *idem*, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 23 i n.; *idem*, *Problem pewności sytuacji prawnej jednostki w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 70 i n.; *idem*, *Wpro-*

dorobku Profesor konsekwentnie głosi pogląd, że państwo ma obowiązek troszczenia się o zapewnienie obywatelom realizacji praw podmiotowych². Ta postawa stała się inspiracją do przedstawienia w niniejszym artykule kilku refleksji na temat prawnego ukształtowania kompetencji inspekcji specjalnych, co postrzegam jako element prawnej koncepcji obowiązków państwa i administracji państwowej w dziedzinie zapewnienia ochrony fundamentalnych praw człowieka – prawa do życia i ochrony zdrowia.

2. Badanie zagadnień kontroli administracji prowadzone jest najczęściej w kontekście idei demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki w relacjach z organami administracji. Na ogół przedmiotem zainteresowania doktryny i praktyki jest kontrola zewnętrzna działania organów administracji publicznej, która ma zapewnić zgodne z prawem, prawidłowe funkcjonowanie tej administracji³. W ostatnim okresie obserwujemy też większe zainteresowanie kontrolą wewnętrzną⁴, w tym kontrolą zarządcą⁵.

Proporcjonalnie mniej uwagi poświęca się kontroli wykonywanej przez administrację publiczną i odnoszącej się do działania podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie kontrolującemu, w szczególności podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Chodzi tu o kontrolę specjalistyczną powierzaną inspekcjom specjalnym i innym wyspecjalizowanym organom i służbom⁶. Te instytucje kontrolne są bardzo rozbudowane, a podstawy prawne ich działania niezwykle zróżnicowane. Kontrolę specjalistyczną sprawują przede wszystkim podmioty administrujące określane mianem inspekcji, m.in. Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Pracy.

Kontrolę specjalistyczną tradycyjnie lokuje się w obrębie kontroli wewnątrzadministracyjnej, chociaż pamiętać trzeba, że wprowadzając organy (instytucje) kontrolne wchodzą w skład aparatu administracyjnego, to ich działanie adresowane jest nie tylko do podmiotów znajdujących się w strukturze administracji⁷. Obecnie w obliczu daleko posuniętej prywatyzacji zadań publicznych działania te skierowane są w największym

wadzenie, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 13 i n.

² Warto podkreślić, że Profesor Adam Błaś kładzie nacisk przede wszystkim na sferę praw socjalnych – A. Błaś, *Współczesne problemy...*, s. 42 i inne dzieła cyt. w przypisie 1.

³ Zob. m.in. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999 oraz cyt. tam literatura.

⁴ Szczególnie po uchwaleniu ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.).

⁵ Wprowadzona ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

⁶ Tak J. Jagielski, który wyróżnia w obrębie kontroli specjalistycznej kontrolę inspekcji specjalnych (nadzorów i dozorów), kontrolę sprawowaną przez niektóre inne wyspecjalizowane organy (systemy organów) i służby oraz jako szczególny rodzaj tej kontroli – kontrolę finansową i skarbową, *op. cit.*, s. 216.

⁷ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 171 i n.; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *op. cit.*, s. 131 i n.

stopniu do przedsiębiorców i innych podmiotów niezależnych od administracji i usytuowanych na zewnątrz jej struktury.

Charakter zadań i kompetencji inspekcji specjalnych jest złożony. Uprawnienia kontrolne stanowią tylko część szerszego zakresu kompetencyjnego, w ramach którego inspekcje realizują też funkcje badawcze, opiniodawcze, informacyjne oraz, co wymaga podkreślenia, funkcje nadzorcze. Ustawodawca wyposaża inspekcje specjalne w uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych, nakazów i zakazów, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Inspekcje są zatem ważnym ogniwem aparatu administracyjnego realizującego funkcje policji administracyjnej i funkcje reglamentacyjne. Jak trafnie podnosi J. Jagielski, „[...] kompetencje administracyjne realizowane są często w bliskim związku z wykonywaniem funkcji kontroli, czasem zaś działania kontroli są punktem wyjścia do wydania decyzji. Kompetencji tych nie można jednak sprowadzić do rzędu wyłącznie środków oddziaływania kontrolnego czy pokontrolnego, lecz trzeba je widzieć jako wyraz pozakontrolnej sfery inspekcji, której treścią jest orzecznictwo administracyjne o charakterze reglamentacji («policji») administracyjnej»⁸. Na tej płaszczyźnie uzasadnione jest posługiwanie się terminami nadzór czy policja administracyjna na oznaczenie niektórych inspekcji i ich funkcji (np. nadzór sanitarny/policja sanitarna, nadzór farmaceutyczny, nadzór weterynaryjny). Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjmuję szerokie rozumienie nadzoru jako kompetencję publicznego podmiotu administrującego do ustalenia stanu faktycznego i podjęcia władczej ingerencji wobec innego podmiotu w celu skorygowania jego zachowań, aby zapewnić zgodność z prawem lub innymi wartościami przyjętymi w prawie. Przede wszystkim chodzi tu o możliwość władczego oddziaływania na podmioty spoza struktury administracji przewidzianą w materialnym prawie administracyjnym⁹.

3. Dobra egzystencjalne, związane z utrzymaniem egzystencji ludzkiej, z fizycznym istnieniem i przetrwaniem – przede wszystkim życie i zdrowie ludzi – należą do kategorii najważniejszych dóbr prawnie chronionych¹⁰. Bezpieczeństwo życia i bezpieczeństwo zdrowia obywateli, wraz z bezpieczeństwem mienia czy bezpieczeństwem ekologicznym, stanowią nieodzowny i podstawowy element bezpieczeństwa i porządku publicznego. Panuje powszechna zgoda co do tego, że ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest fundamentalnym obowiązkiem państwa¹¹. Na podstawie art. 5 Konstytucji Rzeczypospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo

⁸ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 223. Zob. też M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012.

⁹ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 43 i n.

¹⁰ Szerzej na temat dóbr chronionych zob. pracę zbiorową pod red. Z. Duniewskiej, *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.

¹¹ Zob. m.in. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, *passim*.

obywateli, a także zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W świetle art. 38 Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, jednocześnie przepis art. 68 stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są zobowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 Konstytucji).

Najstarsza i klasyczna funkcja państwa i administracji wiąże się zatem z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, z ochroną przed rozmaitymi zagrożeniami zarówno ze strony sił przyrody, jak też pochodzącymi od ludzi¹². Funkcja ta nosi nazwę policyjnej lub reglamentacyjno-ochronnej (reglamentacyjno-porządkowej)¹³. W doktrynie występuje brak jednolitości poglądów w omawianej kwestii: policja administracyjna jest albo utożsamiana z reglamentacją, albo stanowi pewną jej część, albo też traktowana jest jako funkcja osobna i równorzędna reglamentacji¹⁴. Ze względu na zbieżność przedmiotu ochrony traktuję tutaj te sfery działania administracji całościowo, nierozdzielnie. Aktywności kontroli specjalnych podejmowane są bowiem w ostatecznym rozrachunku przede wszystkim i w najszerszym zakresie dla ochrony dóbr egzystencjalnych. Ochronę życia i zdrowia ludzkiego przewidują rozbudowane przepisy materialnego prawa administracyjnego, wśród nich liczne przepisy reglamentujące działalność gospodarczą¹⁵. Ich ochrona leży w interesie zarówno indywidualnym, jak też publicznym. Ochrona ta nie byłaby możliwa bez działalności kontrolnej i nadzorczej przypisanej inspekcjom specjalnym.

Regulacje dotyczące uprawnień tych inspekcji zezwalają, w celu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz odsunięcia niebezpieczeństw grożących tym dobrom, na poświęcenie innych dóbr i wartości, takich jak np. swoboda działalności gospodarczej, nieetykalność osobista i wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się, wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, prawa własności i inne.

4. Ustawodawca przydzielił zadania i kompetencje w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzkiego wielu inspekcjom specjalnym. Ponieważ szersza charakterystyka owych

¹² Zob. m.in.: S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 137 i n.

¹³ Istnieje bogata literatura dotycząca wyodrębnienia funkcji administracyjnych; zob. m.in.: T. Kuta, *Funkcje administracji publicznej i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992; J. Boć, *Sfery działań administracji publicznej* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 241 i n.; Szerzej na temat funkcji policyjnej zob. np. Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku – praca dedykowana Profesorowi J. Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000; M. Janik, *op. cit.*, rozdział I.; J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.

¹⁴ J. Boć, *Sfery działań...*, s. 242.

¹⁵ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 62 i n.

zadań i kompetencji stanowi materię przekraczającą ramy opracowania mającego formę artykułu, problematyka ta zostanie przedstawiona w odniesieniu do wybranych inspekcji, dysponujących najszerszymi uprawnieniami. Szczególnie istotne zadania w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzkiego zostały nałożone na Państwową Inspekcję Sanitarną, znamienny jest też szeroki zakres uprawnień, które ustawodawca przyznał jej organom¹⁶. Z tego względu, na gruncie niniejszych rozważań, traktuję konstrukcję prawną nadzoru sanitarnego jako modelową. Inspekcja ta jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Celem nadzoru jest ochrona zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

W związku z wykonywaną kontrolą państwowy inspektor sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny ma prawo wstępu do: zakładów pracy, obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości, środków transportu (w tym na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne), obiektów będących w trakcie budowy. Ma także prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a także jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa.

Zgodnie z art. 27 ustawy w razie stwierdzenia naruszenia wymagań zdrowotnych państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeżeli naruszenie wymagań spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, inspektor nakazuje w drodze decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu:

- unieruchomienie zakładu pracy lub jego części,
- zamknięcie obiektu użyteczności publicznej,
- wyłączenie z eksploatacji środka transportu,
- wycofanie z obrotu środka spożywczego, przedmiotu użytku, materiału i wyrobu przeznaczonego do kontaktu z żywnością, kosmetyku lub innego wyrobu mogącego mieć wpływ na zdrowie ludzi albo
- podjęcie lub zaprzestanie innych działań,
- likwidację hodowli lub chowu zwierząt.

W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi państwowy inspektor sanitarny wstrzymuje, w drodze decyzji, jego wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu lub nakazuje wycofanie produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa (art. 27 c). W opisanej sytuacji inspektor zatrzymuje produkt i nakazuje zaprzestanie prowadzenia

¹⁶ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1412) zwa-
na dalej ustawą.

działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzaniu produktu do obrotu na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące. W przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi państwowy inspektor sanitarny zakazuje, w drodze decyzji, wytwarzania produktu lub wprowadzania produktu do obrotu, a także nakazuje wycofanie produktu z obrotu oraz jego zniszczenie na koszt strony postępowania (art. 27c ust. 6).

Jeżeli w toku wykonywanych czynności państwowy inspektor sanitarny stwierdzi, że z powodu nieuwzględnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, ma prawo¹⁷ zgłoszenia sprzeciwu przeciwko uruchomieniu wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego, wprowadzeniu nowych technologii, dopuszczeniu do obrotu materiałów stosowanych w budownictwie lub innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi. To wstrzymuje dalsze działania do czasu wydania decyzji przez inspektora sanitarnego wyższego stopnia (art. 28).

W przypadkach wymienionych wyżej inspektorzy sanitarni są uprawnieni do zabezpieczenia pomieszczeń, środków transportu, maszyn, środków spożywczych, przedmiotów użytku, substancji chemicznych, a także innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi.

Jeśli jest to konieczne ze względu na ochronę życia lub zdrowia człowieka, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej mogą przekazać innym organom¹⁸ lub ujawnić dane zawierające tajemnicę prawnie chronioną kontrolowanego (art. 29a).

Powstaje pytanie, czy uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługujące Państwowej Inspekcji Sanitarnej i innym specjalnym inspekcjom są w stopniu wystarczającym sankcjonowane, aby osiągnąć cel w postaci zapewnienia ochrony dóbr egzystencjalnych człowieka. Ujmując rzecz w płaszczyźnie prawnej, jest to również pytanie o środki prawne zapewniające skuteczność działań kontrolnych i nadzorczych w badanym zakresie.

Najdalej idące środki prawne przewidziano w przepisach karnych. Na podstawie art. 37b ustawy – kto wbrew decyzji państwowego inspektora sanitarnego produkuje, wprowadza do obrotu lub nie wycofuje z rynku substancji chemicznej, jej mieszaniny lub wyrobu podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do 2 lat.

Interesujące rozwiązania w zakresie wyposażania inspekcji specjalnych w uprawnienia służące ochronie dóbr egzystencjalnych zawiera ustawa – Prawo farmaceutyczne¹⁹. Obok szerokich uprawnień dla Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej ustawa ta przewiduje także

¹⁷ Wydaje się, że powinien to być obowiązek.

¹⁸ Na odrębnych zasadach, w związku z toczącym się postępowaniem, traktowane są w tym zakresie sądy i prokuratura.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271), dalej u.p.f.

bardzo rozbudowany system sankcji, które bezpośrednio wzmacniają skuteczność podejmowanych przez Inspekcję czynności kontrolnych i nadzorczych. Inspekcja ta sprawuje nadzór nad: warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych oraz substancji czynnej, nad jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi oraz obrotem wyrobami medycznymi w celu zabezpieczenia interesu społecznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi przy stosowaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Organy tej Inspekcji wydają decyzje w zakresie: 1) wstrzymania lub wycofania z obrotu lub stosowania produktów leczniczych w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia, że produkt nie jest dopuszczony do obrotu w RP albo że dany produkt nie odpowiada ustalonym dla niego wymaganiom jakościowym; 2) wstrzymania lub wycofania z aptek i hurtowni farmaceutycznych towarów, którymi obrót jest niedozwolony; 3) udzielenia, zmiany, cofnięcia lub odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenia apteki, wytwarzanie produktów leczniczych, na obrót hurtowy produktami leczniczymi (art. 108 u.p.f.). Na podstawie art. 120 ust. 1 pkt 5 u.p.f. w razie stwierdzenia naruszenia wymagań dotyczących jakości produktu leczniczego wojewódzki inspektor farmaceutyczny nakazuje w drodze decyzji zniszczenie produktu, a jeżeli naruszenia wymagań określonych w art. 120 ust. 1 mogą spowodować bezpośrednio zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, unieruchomienie miejsca prowadzenia działalności wytwórczej lub importowej produktów leczniczych lub substancji czynnej, unieruchomienie hurtowni, apteki albo innej placówki obrotu produktami leczniczymi lub wyrobami medycznymi albo wycofanie z obrotu tego produktu lub wyrobu (art. 120 ust. 2 u.p.f.). W razie uzasadnionego podejrzenia wady jakościowej lub sfalszowania produktu leczniczego stanowiących poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego Główny Inspektor Farmaceutyczny niezwłocznie przekazuje ostrzeżenie podmiotom uprawnionym do obrotu produktami leczniczymi, a w razie uznania, że produkt wydano pacjentom, Inspektor ów w terminie 24 godzin wydaje obwieszczenie w celu poinformowania o możliwości zwrotu produktu do apteki.

Rozdział 9 u.p.f. zawiera przepisy karne i szczegółową regulację kar pieniężnych. Przepisy te przewidują kary: grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Surowszą karą, do 5 lat pozbawienia wolności, zagrożony jest czyn polegający m.in. na wytwarzaniu, dostarczaniu lub udostępnianiu sfalszowanego produktu leczniczego.

Państwowa Inspekcja Pracy²⁰ jest powołana w szczególności do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy (art. 24 ust. 1). W razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy organy Inspekcji są uprawnione do: 1) nakazania wstrzymania prac lub działalności, gdy naruszenie powoduje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdro-

²⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 640 z późn. zm.).

wia pracowników lub innych osób wykonujących te prace lub prowadzących działalność; 2) nakazania wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń, gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; 3) zakazania wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w miejscach, w których stan warunków pracy stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; 4) nakazania zaprzestania prowadzenia działalności, gdy stan bezpieczeństwa i higieny pracy zagraża życiu lub zdrowiu osób wykonujących pracę (art. 11 cyt. ustawy). Decyzje te podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

5. Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²¹. Ta regulacja prawna nakłada na organy kontroli wiele obowiązków i ograniczeń mających na celu zabezpieczenie interesów przedsiębiorców, w szczególności:

- obowiązek zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, przy czym kontrola może być wszczęta nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia owego zawiadomienia; w zawiadomieniu należy wskazać zakres przedmiotowy kontroli;
- kontrolę przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego, w miejscu wykonywania działalności gospodarczej, w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego;
- czynności kontrolne mogą być dokonywane po doręczeniu przedsiębiorcy upoważnienia dla pracownika organu kontroli do przeprowadzenia kontroli, upoważnienie powinno zawierać elementy wskazane w ustawie (art. 79a ust. 6), w przeciwnym razie nie stanowi ono podstawy do przeprowadzenia kontroli, w upoważnieniu należy m.in.: określić zakres przedmiotowy kontroli, wskazać datę rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, zawrzeć pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy, a zakres kontroli nie może wykraczać poza zakres wskazany w upoważnieniu;
- czynności kontrolnych dokonuje się zasadniczo w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej;
- nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy;
- czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać liczby dni określonych w ustawie (art. 83 ustawy).

Wiele z tych wymienionych wyżej ograniczeń nie ma jednak zastosowania w sytuacji, gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia,

²¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.), dalej u.s.d.g.

zdrowia lub środowiska naturalnego²². To rozwiązanie przyjęte w u.s.d.g. świadczy o właściwym postrzeganiu przez prawodawcę hierarchii dóbr i wartości. Trzeba zwrócić uwagę, że wolność działalności gospodarczej stanowi wartość nader silnie chronioną konstytucyjnie. W rozdziale I Konstytucji poświęcono jej aż dwa artykuły – art. 20 oraz art. 22, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W ślad za tą regulacją, w u.s.d.g., znajdujemy wymóg, aby właściwy organ, wykonując swoje zadania, szczególnie w zakresie nadzoru i kontroli, działał wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy (art. 9). Poszanowanie interesów przedsiębiorcy nie może jednak dominować nad poszanowaniem dóbr i wartości wyżej stojących w hierarchii – przedsiębiorca jest zatem zobowiązany spełniać określone prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej, zwłaszcza dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska (art. 18 u.s.d.g.). Ponadto trzeba zauważyć, że Konstytucja w art. 76 zobowiązuje władze publiczne do ochrony konsumentów i użytkowników przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Konweniuje z tym nałożenie na przedsiębiorcę powinności, aby wykonywał działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów konsumentów.

Warto też pamiętać, że zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy określone w rozdziale 5. u.s.d.g. ulegają licznym modyfikacjom przewidzianym w innych ustawach; cytowana ustawa również wskazuje przypadki, kiedy niektórych jej przepisów nie stosuje się, i zawiera ogólną klauzulę, że w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 5. stosuje się przepisy ustaw szczególnych²³.

VI. Uprawnienia inspekcji specjalnych należą do sfery działalności policyjnej. Cechą charakterystyczną norm prawnych upoważniających i zarazem zobowiązujących do działania policyjnego jest ich elastyczność związana ze stosowaniem przez ustawodawcę pojęć nieostrych i uznania administracyjnego *sensu largo*. Podstawy ustawowe dla decyzji organów kontroli specjalnej, ograniczających wolność gospodarczą oraz inne prawa i wolności, są skonstruowane za pomocą takich zwrotów niedookreślonych jak: „zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi” albo „bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi”. Ustawodawca dopuszcza więc pewien zakres swobody organu kontroli co do oceny, czy w konkretnej sy-

²² Na przykład nie dokonuje się wówczas zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, czynności kontrolne można przeprowadzać bez obecności kontrolowanego, nie mają zastosowania ograniczenia co do liczby i czasu trwania kontroli.

²³ Znamienne jest np., że inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, kontroli przestrzegania stanu bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 24 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy).

tuacji dane okoliczności występują, czy też nie; dopuszcza pewien szerzej pojęty „luz decyzyjny”. Ustawodawca eksponuje wartość życia i zdrowia i gdy dochodzi do kolizji dóbr chronionych, nakazuje poświęcenie dóbr i wartości mniej cennych (jak np. swoboda działalności gospodarczej, prawo własności, pewność sytuacji prawnej jednostki i in.) dla odsunięcia zagrożenia tych dóbr egzystencjalnych. Trafny jest pogląd, że swoboda organu dotyczy jedynie oceny stanu faktycznego, a nie sposobu reakcji na zaistniały stan faktyczny – jeśli więc organ kontrolujący stwierdzi, że występuje sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, to ma obowiązek wydania decyzji o określonej treści (nakazu, zakazu) i co więcej, powinien uczynić to szybko i sprawnie²⁴. Ze względu na przedmiot ochrony mamy do czynienia z dużym stopniem nasilenia władztwa, a jednocześnie dużym zakresem uprawnień dyskrecyjnych²⁵. Wszystko to powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera respektowanie przez organ policyjny zasady proporcjonalności.

Raz jeszcze wypada podkreślić, że przedstawiona wyżej prawna konstrukcja uprawnień policyjnych inspekcji specjalnych jest uzasadniona ze względu na potrzebę zapewnienia skutecznej ochrony fundamentalnych dóbr i wartości – godności człowieka wraz z jej komponentami, tj. prawem do życia i ochrony zdrowia ludzkiego – i służy przede wszystkim zapewnieniu ochrony jednostki jako podmiotu słabszego w konfrontacji z nastawioną na zysk gospodarką rynkową.

Protection of existential interests in the light of the powers of special inspections (selected issues)

Abstract

The paper deals with the legal concept of obligations of the state and state administration to ensure the protection of fundamental human rights – right to life and right to health protection. The problem is analyzed on the example of the competences of selected special inspections. Such competences are of discretionary type and exhibit a high intensity of administrative power. In the case of conflict of protected interests, the legislator dictates to sacrifice the less valuable interests to cancel the threat of existential interests.

Keywords

threat to life and health, control of the administration, special inspections, freedom of economic activity

²⁴ Zob. A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *op. cit.*, s. 67 i cyt. tam literaturę.

²⁵ Zob. np. A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.

Wykaz literatury

- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001
- Błaś A., *Jednostka wobec administracji publicznej w przeobrażającym się państwie prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003
- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Błaś A., *Problem pewności sytuacji prawnej jednostki w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011
- Błaś A., *Wprowadzanie*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Boć J., *Sfery działań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003
- Chajbowicz A., *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Dobkowski J., *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8
- Duniewska Z. (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kuta T., *Funkcje administracji publicznej i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992
- Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku – praca dedykowana Profesorowi J. Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000

Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995