

Minulost a současnost státní správy na úseku bezpečnosti práce

Irena PÍCHOVÁ

Humánní a demokratický přístup státu k občanovi, který zajistí jeho materiální a duševní rozvoj, je v prvé řadě podmíněn, jak to vyplývá i z Listiny základních práv a svobod, péčí o zachování jeho zdraví. Připomeňme si zde úvodem znění článku 4 Úmluvy MOP číslo 155 z roku 1981 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovním prostředí, která pro ČR nabyla účinnosti v prosinci 1989: „Každý členský stát s přihlédnutím k vnitrostátním podmínkám a zvyklostem a po projednání s nejrepresentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků má stanovit, provádět a pravidelně přezkušovat celkovou vnitrostátní politiku týkající se bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovního prostředí.“

Nyní pouze stručně k situaci ve státní správě v oblasti bezpečnosti práce před rokem 1989. Zajišťování bezpečnosti práce řešil nejprve zákon o bezpečnosti při práci č. 67/1951 Sb., později zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci č. 65/61 Sb. a poté konečně zákoník práce č. 65/65 Sb. a jeho prováděcí nařízení vlády č. 66/65 Sb.

Zákonem č. 67/51 Sb. byl dozor nad bezpečností práce přenesen z orgánů živnostenské inspekce – která u nás působila jako orgán státního dozoru po celou dobu existence předválečné ČSR – na jednotné Revoluční odborové hnutí. Stát si ponechal pouze dozor nad bezpečností vyhrazených technických zařízení, který nadřaditně prováděl Ústav technického dozoru. Poměrně záhy se ukázala nevhodnost tohoto způsobu dozoru. Stále naléhavěji se projevovalo, že orgány ROH, vykonávající dozor nad bezpečností při práci, musí plnit úkoly, které neodpovídají jejich možnostem. To se projevovalo např. při schvalování prototypů nových strojů, při posuzování projektové dokumentace nových průmyslových objektů a pod. Zejména z těchto důvodů se odborové orgány bránily přebírat odpovědnost za úkoly, které vyžadovaly kvalifikovanou odbornou přípravu, a proto navrhly novou koncepci.

Vzhledem k závažným nedostatkům uvedeného systému dozoru nad bezpečností práce (roztříštěnost, neodbornost) byla celá soustava dozoru přehodnocena a výsledkem bylo vydání zákona č. 174/68 Sb. o státním odborném dozoru nad bezpečností práce. Tímto zákonem byl zřízen dozor nad bezpečností práce jako nezávislý státní odborný orgán, jehož úkolem bylo dozírat, jak organizace a pracovníci dodržují předpisy k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a jak dodržují stanovené pracovní podmínky. Tím byla odstraněna jednak nejednotnost a neodbornost

dozoru, jednak navázána přerušena kontinuita dozoru státu a položen tak základ pro vybudování státní správy v oblasti bezpečnosti práce.

Organizační struktura státního odborného dozoru na území ČR byla tímto zákonem zřízena jako dvoustupňová:

Ústředním orgánem státní správy na úseku dozoru nad bezpečností práce se stal Český úřad bezpečnosti práce (ČÚBP) se sídlem v Praze, jehož předseda byl jmenován vládou ČR na návrh ministra práce a sociálních věcí a jemu také podřízen. ČÚBP v mezích své působnosti dané zákonem stanovil sídla inspektorátů bezpečnosti práce, (IBP), dále do jeho působnosti patřilo řízení jejich činnosti, provádění výzkumu na úseku bezpečnosti práce, vydávání obecně závazných předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a konečně rozhodování o odvoláních proti správním rozhodnutím Inspektorátů bezpečnosti práce.

Vlastní výkonnou složkou dozoru nad bezpečností práce a technických zařízení byly a jsou i nyní Inspektoráty bezpečnosti práce (IBP), které doposud mají sídla v bývalých krajských městech s působností na celém území bývalých krajů, v jejich čele jsou vedoucí inspektoři jmenovaní předsedou ČÚBP.

Vedle toho je předsedovi ČÚBP podřízen i Výzkumný ústav bezpečnosti práce (VÚBP) se sídlem v Praze, který se od svého založení zabývá výzkumem v oblasti bezpečnosti práce. Oblast výchovy a vzdělávání byla od roku 1973 svěřena samostatné instituci – Institutu výchovy bezpečnosti práce se sídlem v Brně.

Pokud jde o působnost státního odborného dozoru, byla stanovena zákonem velmi široce a v téměř nezměněné podobě platí dodnes – vztahuje se na všechny organizace výrobní i nevýrobní sféry s výjimkou pracovišť a zařízení podléhajících dozoru státní baňské správy, technických zařízení podléhajících dozoru zvláštních orgánů na úseku dopravy, obrany a ve vybraných objektech ministerstva vnitra.

Co se týká vlastního postupu při výkonu dozoru prováděném IBP, byla ČÚBP vydána jednotná metodika dozoru, která usměrňovala postup inspektorů státního odborného dozoru při výkonu dozoru ve všech oblastech. Tzv. prověrky v organizacích byly prováděny zásadně ve tří až čtyřčlenných týmech na základě dlouhodobě zpracovaných a schválených plánů dozoru. Tehdejší vedení ČÚBP prosazovalo teorii tzv. univerzálního inspektora, t. j. inspektoři nebyli specializováni podle jednotlivých technických oborů (např. elektřina, tlak, plyn), ale podle resortů, tzv. jednotlivé týmy prováděly komplexně dozor např. v odvětví dopravy, zemědělství apod., a to navíc jak v oblasti dodržování předpisů o bezpečnosti práce a pracovních podmínkách, tak i v oblasti technických zařízení. Přitom tento způsob dozoru neměl oporu nikde v zákoně. Navíc postupem doby se začal dozor omezovat – často z politických důvodů – na pouhé zjišťování porušování předpisů a ukládání co nejtvrdějších sankcí – pokut, což mělo samozřejmě neblahý vliv na postoje a chování kontrolovaných subjektů. Jakákoliv poradenská činnost při dozoru nejenže se nepřipouštěla, ale byla přímo zakázána. Inspektoráty byly ve veškeré své činnosti kontrolovány a řízeny ČÚBP.

Základní změny v dozoru

Počátkem roku 1990 proběhla za účasti odborníků z celého resortu ČÚBP kritická diskuse k dalším směrům vývoje BOZP i státní správy na tomto úseku v ČR. Na základě toho se začal realizovat program změn směřující zejména k odstranění závažných, vleklých nedostatků, které se zde za předchozí léta nahromadily. ČÚBP jako ústřední orgán státní správy byl nově podřízen přímo předsednictvu vlády ČR.

Dozor nad bezpečností práce a technických zařízení prodělává zásadní přeměny odpovídající přechodu od direktivně řízené společnosti ke společnosti demokratické, stržní ekonomikou. Byl zrušen dozor zaměřený na resorty. Začal se realizovat odklon od restriktivního dozoru založeného na sankcích k dozoru preventivnímu, založenému na opatřeních k předcházení úrazům a nehodám a na poradenství. Zatímco na konci 80. let dosáhla výše pokut v ČR 25 mil. Kč ročně, v roce 1992 bylo vybráno pouze 8 mil. Kč. Velmi významná byla změna koncepce tzv. univerzálního inspektora na koncepci inspektora specialisty. Specializovaný dozor v současnosti optimálně naplňuje potřeby preventivního působení vysoce kvalifikovanými a zkušenými inspektory dozoru. K realizaci této zásadní změny proběhl cyklus specializačních školení všech inspektorů a odborníků v resortu.

Další kvalitativní změnou bylo v roce 1990 zrušení direktivního řízení dozoru z centra a přenesení části pravomocí na jednotlivé IBP. S tím souvisí i zvýšení osobní odpovědnosti vedoucích inspektorů IBP za rozvoj BOZP v jednotlivých regionech z hlediska státní správy. V současné době se asi 20 % dozoru realizuje na základě celorepublikových programů řízených z centra a zhruba 80 % dozorů je prováděno na základě konkrétní situace a problémů daného regionu.

Jako zcela nová součást dozoru byl v roce 1991 zřízen Institut technické inspekce (ITI), a to jako příspěvková organizace zaměřená na provádění zkoušek a posuzování nejrizikovějších technických zařízení včetně tzv. vyhrazených technických zařízení (VTZ). V roce 1992 byl ČNR přijat zákon č. 159/92 Sb. jako novela k zákonu č. 174/68 Sb., který zakotvil oddělení technického dozoru nad VTZ včetně vydávání osvědčení osobám a oprávnění firmám od dozoru nad bezpečností práce, bezpečností technických zařízení a pracovními podmínkami prováděného IBP. Hlavním záměrem tohoto kroku bylo zvýšení technické kultury a bezpečnosti užívaných zařízení, dále přenesení nákladů za povinné strpěné úřední zkoušky a úkony ze státu na výrobce a provozovatele rizikových zařízení (ITI provádí veškeré úkony za úhradu) a konečně položení základů pro vytvoření národní technické autority podobného typu, jaké existují ve vyspělých evropských státech.

Legislativa

Rozhodující úlohu v péči o BOZP hraje legislativa. Na zásadní změnu právní úpravy, odpovídající novým ekonomickým podmínkám, se v oblasti BOZP stále

ještě čeká. Od roku 1990 inicioval ČÚBP celkem pětkrát zařazení návrhu zásad zákona o BOZP do legislativních úkolů vlády. V různých etapách zpracovávání zásad zákona však byly práce vždy zastaveny na základě odmítavého stanoviska FMPSV, resp. MPSV ČR s tím, že bezpečnost práce jako nedílná součást pracovního práva musí být i právně upravena jedině v zákoníku práce. Obdobný osud potkal i zásady zákona o odpovědnosti za škody způsobené výrobcem na životech, zdraví a majetku občanů, tedy zákona odpovídajícího směrnici EHS 85/374. Jako nezbytná se zároveň jeví i docela nová, komplexní zákonná úprava úrazového pojištění. Hlavním cílem těchto zákonů by bylo vytvořit rozhodující ekonomickou motivaci pro adekvátní chování ekonomických subjektů v oblasti péče o BOZP.

V období od roku 1989 se jasně ukázalo, že legislativa BOZP má skutečně nadresortní charakter, neboť se dotýká řady odvětví i vědních oborů. Přitom jednotlivé resorty se na jednotném řešení velmi obtížně shodují, a proto zásadní rozhodnutí bude muset vzejít od vlády a parlamentu. Zde by mohla sehrát důležitou roli i stálá tripartitní pracovní skupina pro BOZP při Radě hospodářské a sociální dohody, která byla vytvořena v srpnu 1993.

Na základě uvedených skutečností možno shrnout, že v současné době je pro oblast BOZP stěžejní vydání těchto norem:

- zákon o BOZP
- zákon o inspekci práce a technické inspekci
- zákon o úrazovém pojištění
- zákon o certifikaci výrobků a akreditaci zkušeben
- zákon o odpovědnosti za škody způsobené výrobcem

Uvedená legislativa by položila základy novému, komplexnímu řešení dané problematiky odpovídajícímu současnému vývoji u nás a korespondujícímu právní úpravě problematiky BOZP v zemích ES.

V souvislosti s tím je nutno si uvědomit, že je nezbytné zintenzívnit proces sbližování systému naší právní úpravy BOZP se systémem v zemích ES bez ohledu na časový horizont vstupu ČR do ES. V oblasti výměny výrobků, služeb, pracovníků a firem v rámci ES probíhá intenzivní komunikace již nyní a zastaralá právní úprava může znamenat nežádoucí překážky v této výměně.

Pokud se týká konkrétních předpisů v této oblasti, pak při zavádění do našeho právního systému musí mít prioritu rámcová směrnice EHS 89/391 o provádění opatření ke zlepšení BOZP, na kterou navazuje směrnice EHS 89/392 o bezpečnosti strojních zařízení. Vedle toho existuje řada individuálních, dílčích směrnic, které začínají být postupně zaváděny do našeho právního řádu – je to např. návrh vyhlášky, kterou se stanoví bližší podmínky poskytování OOPP pracovníkům, která vychází ze směrnic EHS 87/656 a 98/686.

Inspekce práce

Připomeňme si zde znění článku 9 Úmluvy MOP č. 155/81, který stanoví, že „Dohled na provádění právních předpisů o BOZP a pracovním prostředí má být zajištěn vhodnou a přiměřenou soustavou inspekce“. Rozdělením státního odborného dozoru nad bezpečností práce na technický dozor a na inspekci práce novelou z roku 1992 se vytvořily podmínky pro vybudování kvalitativně zcela nového dozoru v souladu s úmluvami MOP, systémem v zemích ES a konečně i v souladu se současnými společensko ekonomickými podmínkami u nás. Dochází tak k postupné transformaci dozoru, neboť s rozvojem soukromého sektoru se ukazuje stále více provázanost aspektů bezpečnosti práce, pracovního prostředí a celé šíře pracovních podmínek i sociálních a pracovních faktorů. Proto se dozor nad bezpečností práce zcela přirozeně postupně přemění v inspekci práce postihující všechny zmíněné faktory. Inspektor bude muset odvíjet svůj dozor od kontroly průběžné politiky BOZP v podniku, neboť úroveň bezpečnostního managementu je pro úroveň péče o BOZP rozhodující. Podstatnou složkou činnosti inspektora musí být nadále poradenství. Další kvalitativní změnou bude přechod od dozoru nad dodržováním závazných technických norem k dozoru nad dodržováním zákona. Zrušením závaznosti ČSN a omezením rozsahů povinností stanovených vyhláškami budou inspektoři nuceni činit rozhodnutí pouze na základě zákona. V podstatě půjde o všestrannou ochranu práce, jako je tomu již v řadě evropských zemí, kde zdravotní, technický a sociální rozměr v pracovním procesu přináší humanizaci práce a pracovního prostředí i s pomocí komplexní inspekce práce. Mimo maximální snahy snižovat rizika vzniku pracovních úrazů všeho druhu, bude inspekce práce monitorovat technické příčiny ohrožení zdraví pracovníků nemocemi z povolání, orgány inspekce práce budou ve své činnosti ověřovat a vyžadovat respektování ustanovení převzatých mezinárodních i vnitrostátních předpisů týkajících se pracovních podmínek a chráněných práv zaměstnanců.

Z uvedeného je zřejmé, že inspekce práce bude plnit rozsáhlé množství úkolů i v oblastech, které dosud nebyly jednoznačně definovány v souvislosti s výkonem státního odborného dozoru.

Všechny tyto nové prvky budou klást v nejbližší době vysoké nároky na zvyšování kvalifikace a specializace inspektorů, na nové způsoby řízení dozoru založené na využívání výpočetní techniky, a proto se též bude muset věnovat zvýšená pozornost výběru odborníků.

Technický dozor

Bezpečné provedení technických zařízení, se kterými se člověk setkává na pracovišti i mimo ně je jedním ze základů, na nichž by demokratická společnost měla budovat ochranu svých občanů.

I v této oblasti je významným dokumentem již zmíněná Úmluva č. 155/81 MOP, ze které vyplývá, že vnitrostátní politika, týkající se BOZP, zaměřená na předcházení úrazům a újmám na zdraví vznikajících v důsledku nebo v souvislosti s pracovní činností, musí zahrnovat také navrhování, zkoušení, provozování a údržbu technických zařízení, odbornou výchovu a kvalifikaci osob, které rozhodujícím způsobem ovlivňují bezpečnost technických zařízení (čl. 5 cit. úmluvy). Současně je třeba přijmout taková opatření, aby subjekty navrhující, vyrábějící, provozující a dovážející technická zařízení zajistily, že tato zařízení nepředstavují ohrožení bezpečnosti a zdraví osob.

Je třeba si uvědomit, že nedílnou součástí sblížování právních předpisů ČR s právem ES je i harmonizace technických předpisů a technických norem. Tento krok by měl ve smyslu Smlouvy o Evropské unii zabezpečit i na území ČR volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Podle Asociační dohody otevření výměny zboží a služeb však nevylučuje zákazy a omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu z důvodů ochrany zdraví a života lidí. Přitom se ovšem zákazy a omezení z důvodů ochrany života a zdraví nesmí stát nástroji diskriminace anebo skrytého omezení obchodu.

Rozhodující skutečností pro prosazení našich technických zařízení na trzích je překonání technických bariér vyplývajících z rozdílnosti právních i technických předpisů v ES a ČR. Členské státy ES mají povinnost zavést všechna potřebná opatření k tomu, aby do provozu byly uváděny pouze bezpečné výrobky. Postupy, jejichž dodržení by mělo naplnit uvedenou strategii, jsou uvedeny v tzv. Globálním přístupu k certifikaci a zkoušení z r. 1989. Nutnost této koncepce vyplynula z poznání, že samotná harmonizace předpisů o bezpečnosti technických zařízení nepostačuje a musí pokračovat harmonizací technických norem. Jde tedy o přijetí dohod mezi jednotlivými národními korporacemi zaměřených na vytvoření jednotných systémů zkoušení, certifikace a inspekce.

Tolik velmi stručně k programu zemí ES v této oblasti, z něhož by měla vycházet i ČR. Pokud jde o současný stav u nás, je možno konstatovat, že transformace evropských norem do systému čs. norem probíhá průběžně od roku 1990 na základě příslušného usnesení vlády s výsledkem kolem 300 schválených ČSN EN bez údajů za rok 1993, kdy jich bylo plánováno kolem 500. Horší je situace při zajišťování slučitelnosti našich právních norem v oblasti BOZP s normami ES. Z 11 nejdůležitějších Směrnic Rady ES nebyla dosud transformována do české legislativy ani jediná.

Pokud jde o institucionální zajištění, byl 1. 4. 1991 zřízen předsedou ČÚBP Institut technické inspekce v Praze jako příspěvková organizace budovaná a organizovaná v souladu s mezinárodními požadavky na technické dozorcí a inspekční organizace. ITI je organizován jako jeden právní subjekt s působností v celé ČR a poskytuje služby výrobcům a dodavatelům zejména u zařízení s velmi vysokým výrobním rizikem. ITI zaznamenal od doby svého vzniku pronikavý rozvoj. Na konci roku 1991 zaměstnával více než 60 odborníků, nyní již 130, z toho přes 100 inspektorů. Dokladem jeho intenzivní činnosti jsou např. smlouvy o vzájemném uznávání posudků mezi ITI a švédským státním dozorem SA a dále s rakouským dominantním TÜV - Vídeň. Na základě těchto smluv nemusely mnohé české exportní firmy

platit ve valutách zahraniční odborníky a certifikáty vydal ITI. V současnosti ITI ukončil přípravu na akreditaci inspekčního orgánu podle ČSN EN 450 11 a usiluje o vstup do Evropské konference inspekcí technických zařízení v Bruselu.

Výzkum

Rovněž činnost VÚBP se od listopadu 1989 výrazně změnila v souladu se změnami a požadavky celého resortu. V průběhu uplynulých tří let dokázal výzkum provázat své činnosti s potřebami dozoru a státní správy. Je garantem za rozvoj systému prevence katastrofických havárií, za rozvoj a zkušebnictví OOPP, kde získal v červenci 1993 akreditaci dle ČSN EN 450 01 za přípravu metodik dozoru pracovního prostředí a tvoří nyní teoretickou a metodickou základnu pro řadu činností celého resortu. V roce 1992 bylo při VÚBP založeno Národní informační vzdělávací a osvětové středisko (NIVOS), kde jsou k dispozici databáze našich i zahraničních předpisů o BOZP, normy, vybrané OOPP, literatura, diskety, videokazety apod.

Výchova

Jako výchovné a vzdělávací středisko ČÚBP Praha již více než 20 let působí Institut výchovy bezpečnosti práce v Brně. Jeho hlavním posláním od počátku je zvyšování odborné úrovně a specializace všech pracovníků v oblasti BOZP. V průběhu uplynulých tří let se postupně profiloval do pozice metodického garanta výchovy a vzdělávání v oblasti BOZP na národní úrovni. Od roku 1991 posuzuje u institucí školících bezpečnostní techniky jejich odbornou i pedagogickou úroveň. V letech 1991 a 1992 úspěšně zorganizoval rozsáhlý cyklus atestačních školení inspektorů IBP i ITI a celkově zmnohonásobil počet vzdělávacích akcí pro širokou veřejnost včetně pomaturitního studia pro bezpečnostní techniky. V současnosti získal IVBP akreditaci pro certifikaci inspektorů a odborníků BOZP podle ČSN EN 450 13.

Český úřad bezpečnosti práce

ČÚBP jako ústřední orgán státní správy na úseku BOZP zpracoval novou koncepci státní politiky v oblasti bezpečnosti práce včetně konkrétního programu péče o bezpečnost práce na 90. léta, které předložil vládě koncem roku 1992. Zpracoval rozvoj informačních systémů pro dozor a pracovní úrazy. Relativně vysokého stupně dosáhla mezinárodní spolupráce hlavně s Velkou Británií, SRN, Dánskem a Komisí ES. ČÚBP sestavil databáze evropských předpisů a norem, které jsou doporučovány a využívány dalšími ústředními orgány státní správy.

V létě 1993 zahájil ČÚBP vydávání bezpečnostně technických požadavků (BTP). Tyto BTP jsou návodem pro odbornou veřejnost a hospodářskou sféru, jak naplnit povinnosti k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení, uložené zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem. Tím, že jsou schváleny a vydány orgánem státní správy kompetentním pro danou oblast, nabývají BTP charakter

obecného standardu a měly by být oporou hospodářské sféry při řešení technických a organizačních problémů. Zásadního významu nabudou po zrušení závaznosti ČSN a omezením rozsahu povinností stanovených vyhláškami. Stanou se základem pro posuzování splnění povinností stanovených zákonem, případně dalšími obecně závaznými předpisy pro zajištění bezpečnosti technických zařízení.

Na základě rozhodnutí vlády snížit počet ústředních orgánů došlo ke změně postavení ČÚBP začleněním celého systému pod MPSV. Parlament ČR schválila dne 17. 2. 1994 změnu zákona, kterým se ČÚBP, osm IBP a ITI, stávají podřízenými organizacemi MPSV. Vedoucí těchto organizací bude jmenovat a odvolávat ministr. MPSV jediné bude nadále vydávat předpisy k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení. ČÚBP bude pouze řídit IBP a ITI. MPSV si zřídí pro řízení oblasti BOZP zvláštní útvar.

Závěrem je možno dodat, že na Slovensku výše navržené začlenění resortu bezpečnosti práce pod MPSVR realizovali již více než před rokem, a poněvadž se v praxi neosvědčilo, došlo opět k oddělení a resort Slovenského úřadu bezpečnosti práce je zde zase samostatným orgánem státní správy na úseku bezpečnosti práce a bezpečnosti technických zařízení s pravomocí vydávat obecně závazné předpisy.

* * *

S U M M A R Y

The Past and the Present of the State Administration in the Field of Occupational Safety

The article gives a brief analysis of the organization and activity of Czech state administration in the field of occupational safety. In the opening part an outline of the development before 1989 is provided. Further the author deals with the basic changes in the system of occupational safety supervision from 1990 up to the present, connected especially with the amendment to the Act No. 174/68 Coll. On the State Expert Occupational Safety Supervision (Act No. 159/92 Coll.). Furthermore the article gives an outline of the necessary changes in the related legislation, work inspection and technical supervision in this field, both those already made and those to be made in the future. In the final part of the paper the author also gives a description of the activity of the Occupational Safety Research Institute, Occupational Safety Education Institute and the Czech Occupational Safety Bureau, together with the organizational changes prepared for this section of state administration by the Government.