

Warszawa, 2025-09-3002



UNP:GIP-25-286985
GIP-GNN.403.5.2025.1

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki

dotyczy: zmian legislacyjnych niezbędnych ze względu na spowodowanie wzrostu poziomu bezpieczeństwa pracy w budownictwie

Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie zmian legislacyjnych w zakresie:

- ✓ wprowadzenia definicji inwestora i inwestora zastępczego w spójnym aspekcie odnoszącym się do ustaw Prawo Budowlane, Kodeks cywilny, Kodeks pracy;
- ✓ wprowadzenia do prawa budowlanego i prawa pracy **odpowiedzialności inwestora** za stan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowach, w tym konieczności powoływania przez niego koordynatora ds. bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- ✓ obowiązku **ustanawiania przez inwestora koordynatora bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ)** na każdym etapie przygotowania budowy (projektowania, szacowania kosztów, itp.) oraz na etapie prowadzenia budowy, zgodnie z intencją dyrektywy *w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach*;
- ✓ **rozdzielenia funkcji koordynatora bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ) od funkcji projektanta lub kierownika budowy** (przy równoczesnej możliwości łączenia tych funkcji przy określonych wyróżnikach inwestycji obiektowych), oraz jednoznaczne wskazanie zakresu obowiązków i odpowiedzialności tych osób w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy;
- ✓ wprowadzenia wymogu **posiadania przez koordynatora BIOZ wykształcenia kierunkowego w zakresie budownictwa** (bez wymogu posiadania uprawnień do

- pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie), uzupełnionego o wykształcenie w obszarze bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracujących;
- ✓ zmiany przepisów w zakresie zasad sporządzania informacji do planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ), planu BIOZ oraz ogłoszenia BIOZ zgodnie z wymogami ww. dyrektywy.

Uzasadnienie

Inspektorzy pracy, kontrolujący przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczących wykonywania prac budowlanych, postulują od lat uregulowanie poniższych kwestii, mających kluczowe znaczenie dla poprawy poziomu bezpieczeństwa i stanu wypadkowości w polskim budownictwie.

Kontrole prowadzone na placach budowy oraz podczas wykonywania robót budowlanych, nieustannie wykazują dużo nieprawidłowości, często bezpośrednio zagrażających zdrowiu i życiu pracujących, w tym najwięcej przy pracach prowadzonych na wysokości oraz z rusztowań, a także podczas prac ziemnych, w szczególności prowadzonych w wykopach. W trakcie kontroli stwierdzone jest przenoszenie odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa i higieny pracy na podwykonawców pracujących na budowie, nawet wówczas, gdy realizacja konkretnego obowiązku z tego obszaru przynależy do generalnego wykonawcy, np. zabezpieczenie placu budowy, zapewnienie bezpiecznych ciągów komunikacyjnych i dojść do stanowisk pracy, poprawność eksploatacji instalacji elektrycznej zasilającej budowę, itp.

Przyczyną tego typu nieprawidłowości jest brak realnej odpowiedzialności inwestora za stan bezpieczeństwa i higieny pracy. Powoduje to realizowanie inwestycji budowlanych najmniejszymi możliwymi środkami finansowymi, z pominięciem konieczności zapewnienia zgodnego z przepisami prawa poziomu bezpieczeństwa pracy osób pracujących. Inwestorzy nie są skłonni przeznaczać środków finansowych na wymagane zabezpieczenia pracowników przed wypadkami, wybierając jednocześnie najtańsze oferty podwykonawców na wykonanie określonego zakresu robót, zmuszając ich z kolei do drastycznego obniżania kosztów – najczęściej ze szkodą dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pracy.

Nałożenie obowiązku organizowania prac w sposób bezpieczny tylko na pracodawcę (wykonawcę) nie przynosi należytego efektu, ponieważ w warunkach zaostrzającej się konkurencji wykonawcy dążą do przedstawiania jak najniższych cenowo ofert, oszczędzając najczęściej na bezpieczeństwie i higienie pracy. Im słabszy jest

ekonomicznie wykonawca, tym niższy jest poziom bezpieczeństwa pracy na danej budowie. Skutkuje to utrzymującym się od lat niskim poziomem kultury pracy w polskim budownictwie oraz najwyższą liczbą śmiertelnych wypadków przy pracy w tym sektorze, w odniesieniu do całej gospodarki.

Koniecznym jest wprowadzenie do przepisów prawa budowlanego i prawa pracy **faktycznej odpowiedzialności inwestora za stan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowach**, w tym konieczności powoływania przez niego koordynatora ds. bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. W obecnie obowiązujących przepisach nie określono takich obowiązków, co najczęściej skutkuje powierzaniem realizowania danej inwestycji wykonawcom proponującym najtańszą ofertę, nie uwzględniającym w kosztorysach odpowiedniego, zgodnego z przepisami poziomu zabezpieczenia pracujących przed możliwością zaistnienia wypadku przy pracy.

Zgodnie z postanowieniami *dyrektywy Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósmą szczegółową dyrektywą w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG)* ((Dz. Urz. WE L 245 z 26.08.1992, str. 6; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 71), inwestor jest zobowiązany do wyznaczenia koordynatora do spraw bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na etapie: przygotowania inwestycji i wykonywania inwestycji.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.) funkcję koordynatora do spraw bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na etapie przygotowania inwestycji pełni projektant, natomiast na etapie wykonywania inwestycji – kierownik budowy.

Brak wdrożenia do polskich przepisów, zgodnej z intencją ww. dyrektywy, funkcji koordynatora na etapie przygotowania inwestycji prowadzi do braku koordynowania przy opracowywaniu architektonicznych, technicznych i/lub organizacyjnych założeń planowanych prac lub etapów prac, które mają przebiegać jednocześnie lub kolejno oraz przy szacowaniu czasu wymaganego do zakończenia tych prac lub etapów prac. Ma też negatywny wpływ na sporządzane plany bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (na podstawie informacji przygotowanej przez projektanta, która często sprowadza się do przytoczenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy).

Utożsamienie kierownika budowy z koordynatorem bezpieczeństwa i higieny pracy spowodowało, że organizacja współpracy między pracodawcami, z uwzględnieniem kolejnych pracodawców na tej samej budowie, koordynowania ich działań w sprawach ochrony zdrowia i zapobiegania ryzyku zawodowemu oraz wymiana informacji jest na bardzo niskim poziomie.

Kluczowe jest więc **zwiększenie roli inwestora** (inwestora zastępczego) **w oddziaływaniu na bezpieczeństwo i ochronę zdrowia** przy projektowaniu, wykonawstwie

i nadzorze nad wykonaniem inwestycji budowlanej, tak aby kompleksowo oraz w sposób spójny w przepisach prawa wypełnić intencje ww. dyrektywy UE. (To inwestor jest dysponentem środków finansowych w zakresie całej inwestycji, ustala zasady ich wydatkowania, zamawia dokumentację projektową, dokonuje wyboru wykonawców i często podwykonawców, zawiera z nimi umowy.) Do realizacji powyższego potrzebne są **zmiany w ustawodawstwie** związane z wprowadzeniem formy **odpowiedzialności inwestora lub inwestora zastępczego za bezpieczeństwo pracy w czasie realizacji inwestycji**, w tym (w określonych uwarunkowaniach) obowiązku ustanawiania przez inwestora **koordynatora bezpieczeństwa i higieny pracy (BIOZ)**, niezależnego od wykonawcy, zarówno na etapie przygotowywania inwestycji, jak i jej realizacji. Istotne jest zauważenie odpowiedzialności osób znajdujących się na wyższych poziomach struktury organizacyjnej budowy, w szczególności osób reprezentujących bezpośrednio inwestora. Po skutecznym przekazaniu terenu budowy nie odpowiadają oni za kwestie organizacyjne i przebieg procesu budowy - adekwatnie do rzeczywistych potrzeb, które pojawiają się w toku budowy. Natomiast „Dyrektywa w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach” jednoznacznie wskazuje, że fakt wyznaczenia przez inwestora lub inwestora zastępczego koordynatora BIOZ nie zwalnia go z odpowiedzialności w tym zakresie.

Nałożenie na inwestorów obowiązków wynikających z ww. dyrektywy, w naszym przekonaniu, systemowo wpłynie na poprawę bezpieczeństwa pracy na budowach, ponieważ inwestor zostałby zobligowany do monitorowania i dbałości o zapewnienie odpowiednich warunków i poziomu bezpieczeństwa pracy.

Rola koordynatora do spraw bezpieczeństwa i ochrony zdrowia i jego umocowanie w przepisach prawa, w warunkach realizacji inwestycji przez wielu wykonawców najczęściej małych (w większości mikro), jest niezmiernie ważna w kształtowaniu warunków bezpieczeństwa pracy. Jak zostało wspomniane powyżej, obecnie funkcja jest przypisana, w myśl *ustawy Prawo budowlane*, kierownikowi budowy. Obok obowiązku sporządzenia (lub zapewnienia sporządzenia) i wprowadzania zmian w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, ma on obowiązek koordynowania realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz działań zapewniających przestrzeganie podczas wykonywania robót budowlanych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w określonych przepisach oraz w planie bioz (bezpieczeństwa i ochrony zdrowia).

Powyższy **zapis ustawy, nakładający na kierownika budowy obowiązki w zakresie koordynacji określonych działań**, jest wynikiem implementacji do prawa polskiego **dyrektywy Unii Europejskiej 92/57/EWG w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach**.

Po wielu latach funkcjonowania przepisów należy ocenić, że **taki sposób wdrożenia przepisów ww. dyrektywy nie jest satysfakcjonujący**. W przypadku dużych lub skomplikowanych technicznie i technologicznie inwestycji budowlanych pełnienie funkcji koordynatora przez kierownika budowy, wobec jego odpowiedzialności za organizację i kierowanie budową obiektu budowlanego, jest obowiązkiem trudnym w realizacji, jeżeli ma być on wykonywany rzetelnie i z właściwym skutkiem. Utożsamienie kierownika budowy z koordynatorem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia spowodowało, że organizacja współpracy między pracodawcami, z uwzględnieniem kolejnych pracodawców na tej samej budowie, koordynowania ich działań w sprawach ochrony zdrowia i zapobiegania ryzyku zawodowemu oraz wymiana informacji, jest na bardzo niskim poziomie.

Oddzielną sprawą jest przygotowanie samych kierowników do pełnienia funkcji koordynatora bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Większość z nich nie posiada kompetencji i umiejętności pozwalających na prawidłowe sprawowanie tej funkcji. Wynika to z faktu, że ramy kwalifikacyjne nie przewidują żadnego dodatkowego wykształcenia dla tej grupy osób, a programy studiów dla inżynierów budownictwa w minimalnym stopniu uwzględniają daną problematykę. Także praktyki zawodowe i egzaminy kwalifikacyjne na uprawnienia budowlane w niewielkim stopniu uwzględniają problematykę związaną z bezpieczeństwem i ochroną zdrowia w budownictwie.

Znajduje to odzwierciedlenie w obszarze związanym z tworzeniem „Informacji do planów BIOZ” oraz „Planów BIOZ”, jak również przy opracowywaniu „Instrukcji bezpiecznego wykonywania robót” (IBWR). Bardzo często są to dokumenty fasadowe, nie niosące żadnych istotnych i konkretnych informacji w zakresie bezpiecznego wykonywania określonych prac na dedykowanej budowie.

Wskazane jest zatem uregulowanie w przepisach prawa wymogów kwalifikacyjnych dla osób pełniących funkcję koordynatora bezpieczeństwa i higieny pracy na wszystkich etapach przygotowania inwestycji oraz na budowach. Powinny to być osoby łączące znajomość wiedzy specjalistycznej w zakresie technologii i techniki stosowanej przy robotach budowlanych ze znajomością przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Ponadto do polskiego prawa nie wprowadzono instytucji inwestora zastępczego odpowiedzialnego za projektowanie i/lub wykonawstwo i/lub nadzór nad wykonaniem inwestycji, działającego w imieniu inwestora. Z tego powodu na etapie realizacji inwestycji pojawiają się problemy BIOZ związane z niespójnością w przekazaniu terenu budowy według prawa budowlanego i kodeksu cywilnego. Prawo budowlane mówi o przejęciu terenu budowy przez kierownika budowy, natomiast kodeks cywilny o przejęciu terenu budowy przez wykonawcę robót. Prowadzi to do sytuacji, że funkcja kierownika budowy nie zawsze jest powiązana z wykonawcą robót, a tym samym występuje dualizm kompetencyjny w zakresie organizacji robót.

W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, niezbędne jest przeprowadzenie, we współpracy z właściwymi ministerstwami, przeglądu przepisów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowach, w tym pod kątem pełnego wprowadzenia postanowień dyrektywy w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach oraz zapewnienia spójności przepisów prawa (w szerokim znaczeniu). W szczególności należy wskazać na bezpośredni związek występowania nieprawidłowości związanych ze sferą przygotowania i organizacji budowy, wynikający z odseparowania przepisów prawa budowlanego od przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy wydanych na podstawie Kodeksu pracy, co wpływa na realizację poszczególnych etapów robót budowlanych w zakresie bezpieczeństwa ich wykonywania. Konieczność wprowadzenia ww. zmian w przepisach polskiego prawa była wielokrotnie wskazywana na posiedzeniach Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP przez Państwową Inspekcję Pracy, przedstawicieli organizacji pracodawców, a także ekspertów jako celowych i niezwykle istotnych dla poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy przy realizacji prac budowlanych oraz zmniejszenia liczby wypadków przy pracy w budownictwie.

Z poważaniem,