

OCJENA POSLJEDICA UČINJENIH PROMJENA U PROPISIMA NA RAD INSPEKTORA RADA

UVOD

Promjene u propisima koje uređuju područje zaštite na radu dovele su do promjena u radu inspektora rada, odnosno poduzimanju propisanih inspekcijskih mjera. Zbog lakšeg razumijevanja navodi se što je prethodilo sadašnjem ustrojstvu Inspektorata rada.

Danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (N.N., br. 148/13.), 1. siječnja 2014., obavljanje inspekcijskih poslova u području rada i zaštite na radu iz bivšeg Državnog inspektorata preuzelo je Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava. Nakon donošenja ZIR¹-a, ustrojena je upravna organizacija pod nazivom Inspektorat rada koji obavlja inspekcijske i druge stručne poslove u području rada i zaštite na radu ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

U Inspektoratu rada su uz Središnji ured u Zagrebu ustrojeni i područni uredi Osijek, Rijeka, Split, Varaždin i Zagreb, s ispostavama tih područnih ureda u većim gradovima kojih je sveukupno 16, tako da Inspektorat rada djeluje na ukupno 22 lokacije.

U 2014. doneseno je više propisa koji uređuju sigurnost i zaštitu zdravlja na radu, a to se posebice odnosi na ZZR² (na snazi od 19. lipnja 2014.) koji je u cijelosti usklađen s odredbama temeljne Direktive Vijeća 89/391/EEC od 12. lipnja 1990. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu.

Donošenje ZIR-a i promjene propisa u području zaštite na radu i nastavno na to donošenje provedbenih propisa tijekom 2014., 2015. i 2016., od kojih izdvajamo: Pravilnik o izradi procjene rizika (N.N., br. 112/14.), Pravilnik o obavljanju poslova zaštite na radu (N.N., br. 112/14., 43/15., 72/15. i 140/15.), Pravilnik o ovlaštenjima za poslove zaštite na radu (N.N., br. 112/14. i 84/15.), Pravilnik o osposobljavanju iz zaštite na radu i polaganju stručnog ispita (N.N., br. 112/14.), Pravilnik o ispitivanju radnog okoliša (N.N., br. 16/16.) i Pravilnik o pregledu i ispitivanju radne opreme (N.N., br. 16/16.) bitno su utjecale na način rada i postupanje inspektora rada, a to se najviše očituje u strukturi poduzetih inspekcijskih mjera.

ZZR-om su uvedene novine, kao npr.: ZZR se ne odnosi na samozaposlene osobe; po prvi puta se uvode odredbe o mjerama zaštite radnika od psihosocijalnih rizika (stres) i psihofizio-

¹Zakon o Inspektoratu rada, N.N., br. 19/14.

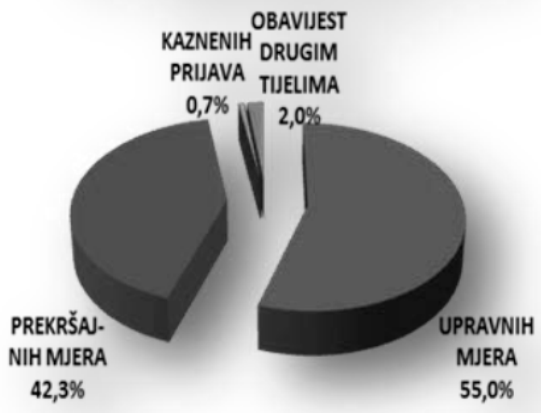
²Zakon o zaštiti na radu, N.N., br. 71/14., 118/14.

loških napora na radu; uvode se odredbe u vezi s korištenjem nadzornih uređaja (audio i video) kao sredstava zaštite na radu kojima poslodavac može nadzirati događanja u radnim prostorima u kojima se obavlja rad; uvode se ovlaštenja fizičkim osobama za obavljanje poslova zaštite na radu; bitno je smanjen broj obilježja prekršajnih djela; prosječni novčani iznos prekršaja je trostruko manji i drugo. Najznačajnije promjene nastale su propisivanjem ovlasti inspektorima rada da mogu dati savjete poslodavcima, propisuje se prvenstveno poduzimanje upravnih mjera, a za manji broj povreda propisa za koje je propisana prekršajna kazna, izriče se novčana kazna na mjestu počinjenja prekršaja.

STRUKTURA PODUZETIH INSpeKCIJSKIH MJERA PREMA POSLODAVCIMA U PODRUČJU ZAŠTITE NA RADU 2016.g.



STRUKTURA PODUZETIH INSpeKCIJSKIH MJERA PREMA POSLODAVCIMA U PODRUČJU ZAŠTITE NA RADU 2013. g.



Savjetodavne mjere

Zakonom o zaštiti na radu koji je bio na snazi do 18. lipnja 2014. nije bila predviđena inspeksijska mjera davanja savjeta poslodavcu. Donošenjem ZIR-a propisano je da je inspektor rada ovlašten na zahtjev poslodavca u vezi s predmetom inspeksijskog nadzora dati savjet o načinu najučinkovitije primjene pojedinih odredbi propisa čiju provedbu nadzire i o tome sastaviti službenu zabilješku, ali davanje savjeta poslodavcu ne isključuje obvezu poduzimanja i drugih propisanih inspeksijskih mjera u skladu s propisima. Sadržaj savjeta mora biti takav da ne dovodi u sumnju stručnost i objektivnost inspektora rada i da ne sadrži podatke na osnovi kojih bi se moglo posumnjati u namjeru pogodovanja pojedinim ovlaštenim ili drugim osobama.

Prema podacima Inspektorata rada, savjeti su u 2016. sudjelovali sa 14 % u strukturi poduzetih inspeksijskih mjera prema poslodavcima, u 2015. 16,3 % i u 2014. 0,9 %.

Upravne mjere

U provedbi inspeksijskog nadzora u području zaštite na radu, nadležni inspektor dužan je u skladu s odredbom članka 36. ZIR-a, ZZR-a i ZUP³-a, donijeti upravnu mjeru (usmeno rješenje upisano u zapisnik o inspeksijskom nadzoru). Navode se neke od mjera, tako npr. u skladu s odredbom članka 91. ZZR-a, na vrijeme dok se ne otkloni utvrđeni nedostatak, inspektor će poslodavcu zabraniti uporabu sredstava rada i osobne zaštitne opreme, obavljanje radnih postupaka, korištenje izvora fizikalnih, kemijskih, bioloških i drugih štetnosti, ili narediti udaljenje radnika s mjesta rada, a u skladu s odredbom članka 92. ZZR-a, donijeti usmeno rješenje kojim će poslodavcu narediti npr. izradu procjene rizika za poslove na mjestima rada, ispitivanje parametara radnog okoliša i dr.

Prema podacima Inspektorata rada za 2016., u skladu s odredbom članka 36. ZIR-a i članka 91. ZZR-a, doneseno je 1.979 naredbi poslodavcima o zabrani korištenja sredstava rada, zabrani opasnih postupaka i o udaljavanju radnika s

³Zakon o općem upravnom postupku, N.N., br. 47/09.

poslova za koje ne ispunjavaju propisane uvjete u skladu s odredbama članka 91. ZZR-a (od donesenih 1.979 naredbi, 10 ih je izvršeno pečačenjem neispravnih sredstava rada kod poslodavaca u skladu s odredbom članka 91., stavka 5. ZZR-a), a u skladu s odredbama članka 92. ZZR-a doneseno je 1.725 naredbi poslodavcima o otklanjanju različitih nezakonitosti. Potrebno je istaknuti da je, prema Zakonu o zaštiti na radu koji je važio do 18. lipnja 2014., svako donošenje upravne mjere ujedno bio i prekršaj, a prema sadašnjem zakonu samo su četiri upravne mjere ujedno i prekršaji.

Inspektori rada su u 2016. području zaštite na radu najčešće utvrđivali sljedeće nezakonitosti (redom prema učestalosti):

- u vezi s procjenjivanjem rizika za poslove na mjestu rada, odnosno neizvršavanje obveza procjenjivanja rizika, procijenjeni rizici nisu odgovarajući stvarnim rizicima na mjestu rada i nedostupnost procjene rizika radniku na mjestu rada,
- samostalan rad radnika koji nije osposobljen za rad na siguran način za poslove na mjestu rada,
- rad s neispravnim sredstvima rada, rad bez zaštitne opreme, odnosno propisane osobne zaštitne opreme,
- rad radnika na poslovima s posebnim uvjetima rada, a prethodno poslodavac nije utvrdio ispunjava li radnik propisane uvjete,
- neredovito obavljanje pregleda i ispitivanja sredstava rada,
- neispunjavanje propisanih uvjeta za rad stranih radnika na poslovima s posebnim uvjetima rada, odnosno rad bez osposobljavanja za rad na siguran način,
- neobavještanje Inspektorata rada o smrtnoj ili teškoj ozljedi,
- u vezi s postavljanjem sigurnosnih znakova, znakova za evakuaciju i spašavanje, uputa i oznaka, te s dostupnosti radniku procjene rizika, uputa za rad, zapisnika o ispitivanjima i druge propisane dokumentacije,
- neizvršavanje obveze ispitivanja radnog okoliša,

- obavljanje opasnih radnih postupaka bez planiranja i razrađivanja tehnologije rada na način da se ne ugrožava život i zdravlje radnika.

Može se zaključiti da je u ZZR-u težište na upravnim mjerama koje su ujedno najbrojnije u tekstu zakona, ali i u provedbi. Upravnim mjerama osigurava se provedba bitnih instituta zaštite na radu, kao što su sigurnost i zdravlje pri korištenju sredstava rada, osobne zaštitne opreme i izvora različitih štetnosti pri izvođenju radnih postupaka, uvjeti koje radnik mora ispunjavati u svrhu zaštite zdravlja i sigurnosti, procjenjivanje rizika, osposobljavanja i drugo.

Prekršajne mjere

Na temelju utvrđenih činjenica o povredi propisa za koje je propisana prekršajna kazna (koji su opisani u odredbama članaka 94., 95., 96., 97., 98., 99. i 100. ZZR-a), inspektor rada u području zaštite na radu može izreći i naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja (koja je višestruko manja od propisane kazne koju može izreći nadležni Prekršajni sud), izdati obvezni prekršajni nalog, izdati prekršajni nalog odnosno podnijeti optužni prijedlog na temelju odredbi članka 42., stavaka 1., 2., 3. i 4. ZIR-a i odredbi ZZR-a. Posebno je važno napomenuti da je ZZR-om smanjen broj obilježja prekršajnih djela na 20 prekršaja u odnosu na prije važeći Zakon o zaštiti na radu gdje je broj prekršaja bio 92, a prosječni iznos propisane kazne u „starij“ Zakonu bio je 27.000,00 kuna a sada je 9.000,00 kuna. Smatra se da je novčana kazna naplaćena na mjestu počinjenja prekršaja, ako počinitelj prekršaja istu plati u roku od 3 dana, te dokaz o izvršenoj uplati dostavi tijelu koje je utvrdilo prekršaj, a novčana kazna naplaćena na mjestu počinjenja prekršaja ne ulazi u kaznenu evidenciju.

Od ukupno donesenih inspeksijskih mjera, prekršajne mjere su u 2016. sudjelovale sa 14 %, u 2015. sa 13,3 %, a 2013. su sudjelovale sa 42,3 %.

NAJVAŽNIJE PROMJENE U RADU INSPEKTORA RADA NASTALE PREUSTROJEM INSPEKCIJE RADA

Na svim poslovima rukovodećih državnih službenika u području rada i zaštite na radu su inspektori rada s propisanim radnim iskustvom na poslovima inspektora rada, dok su primjerice, u inspekciji rada nekadašnjeg Državnog inspektorata, (misli se prije svega na područje zaštite na radu), rukovodeće strukture bile iz drugih inspekcija, zbog čega je bilo čestih nesuglasica i nerazumijevanja u organiziranju i provođenju inspekcijskih nadzora. Za obavljanje inspekcijskih poslova znatno su poboljšani uvjeti rada (inspektori rada imaju na raspolaganju dovoljan broj automobila što pridonosi učinkovitosti djelovanja inspektora, svaki inspektor rada je opremljen prijenosnim računalom i prijenosnim pišaćem, a u uredu ima stolno računalo, pišać i skener).

NAJVAŽNIJE PROMJENE U RADU INSPEKTORA RADA NASTALE PROMJENAMA PROPISA ZAŠTITE NA RADU

Promjene u načinu rada inspektora, odnosno u poduzimanju propisanih inspekcijskih mjera, pridonijele su rasterećenju nadležnih prekršajnih sudova (zanemariv je broj sudjelovanja inspektora rada i predstavnika poslodavaca u prekršajnim postupcima, pa su time smanjeni troškovi) tako da je broj podnesenih optužnih prijedloga u 2016. bio svega 23. Sada su veće ovlasti i obveze inspektora rada u svrhu učinkovitijeg djelovanja (npr. skraćeni rokovi za poduzimanje inspekcijskih mjera), ali to znači više poslova za inspektore rada (broj dolazaka kod poslodavaca se udvostručuje), pa je tako, npr. uvođenjem savjetodavne funkcije, trajanje inspekcijskog nadzora dodatno produženo.

Na temelju utvrđenih činjenica o povredi propisa za koje je propisana prekršajna kazna, inspektor rada vodi prekršajni postupak sve do ovrhe, pa smatramo da bi trebala dodatna edu-

kacija inspektora rada u posebnim propisima čiju provedbu nadziru zbog izbjegavanja dvojbi i nejasnoća u provedbi inspekcijskog nadzora. Osim toga, inspektori rada u području zaštite na radu svih mjesno nadležnih područnih ureda sada sudjeluju i u postupku izdavanja potvrde na glavni projekt i davanja mišljenja o usklađenosti građevine, s težištem da su prije promjena propisa te poslove obavljali samo inspektori rada iz središnjeg ureda.

ZAKLJUČAK

Donesene promjene propisa u području zaštite na radu omogućile su poslodavcima lakše obavljanje poslova zaštite na radu. Tako, na primjer, poslodavci koji zapošljavaju do uključivo 49 radnika mogu poslove zaštite na radu obavljati sami, odnosno njihovi ovlaštenici. U vezi s obvezom poslodavca da procjenjuju rizike za život i zdravlje radnika i osoba na radu u odnosu na sredstva rada, radni okoliš, tehnologiju i dr., tim poslodavcima omogućeno je da mogu za svoje potrebe sami izrađivati procjenu rizika i sami izvoditi osposobljavanje svojih radnika za rad na siguran način. Za navedeno ne trebaju imati ovlaštenje Zavoda za unapređivanje zaštite na radu.

Nadalje, smanjeno je administrativno opterećenje u provedbi zaštite na radu. To se posebice odnosi na obvezu poslodavca da obavijesti tijelo nadležno za inspekcijski nadzor o smrtnoj i teškoj ozljedi nastaloj u prostoriji ili na prostoru u kojemu obavlja rad. Više ne postoji obveza dostavljanja pisanog obrasca u roku od 48 sati od prijave, a obavijest o smrtnoj ili teškoj ozljedi poslodavac može obaviti telefonom, e-mailom, faksom i dr.

Naime, odredbama ZZR-a propisuje se obveza poslodavcu da obavijesti tijelo nadležno za poslove inspekcije rada u slučaju teške i smrtno ozljede te za to nije propisan nikakav administrativan postupak, odnosno poslodavac može obavijest uputiti na njemu najpovoljniji način, uključujući i usmeno.

Uz to, došlo je do promjena u vezi s prijavom početka izvođenja radova (prije 8 dana - sada 1 dan), a uz prijavu više nije potrebno priložiti Plan izvođenja radova. Ako je investitor dostavio prijavu gradilišta nadležnom tijelu graditeljstva i ako ta prijava sadrži podatke u skladu s provedbenim propisom, ne postoji obveza dostavljanja prijave i tijelu nadležnom za poslove inspekcije rada. Dalje, za ispitivanja radnog okoliša i pregled i ispitivanje radne opreme više ne postoji obveza izdavanja uvjerenja, a promijenjeni su periodički rokovi pregleda i ispitivanja (prije svake 2 godine - sada 3 godine) i dr.

Bez obzira što je smanjeno represivno djelovanje, odnosno broj prekršaja je smanjen, a broj upravnih mjera povećan, suprotno nekim očekivanjima može se zaključiti da poslodavci postupaju prema upravnim mjerama i da se nije pogoršalo stanje zaštite na radu, dapače stanje zaštite na radu je bolje zbog jačanja savjetodavno-preventivnog djelovanja.

Na kraju, nužno je povećati broj inspektora rada Inspektorata rada u skladu sa zakonskom odredbom koja nalaže da se broj inspektora rada određuje ovisno o broju radnika u djelatnostima koje nadziru i području na kojem obavljaju poslove nadzora, u pravilu po jedan inspektor na četiri do pet tisuća radnika.

*Đuro Čižmar, dipl. ing. stroj.
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
Inspektorat rada, Zagreb*