

Uzasadnienie Projektu rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi

Spis treści

I. Przedmiot i cel regulacji	1
II. Aktualny stan prawny.....	2
Wprowadzenie	2
Analiza obowiązującego stanu prawnego	4
1. Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE (Dz. U. UE L 157/24); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1228); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2011 r. nr 124, poz. 701).....	4
2. Obwieszczenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650)	5
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robot budowlanych (Dz. U. z 2003 r. Nr 47, poz. 401)	5
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1126)	6
5. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 października 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie użytkowania maszyn przez pracowników podczas pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 191, poz. 1596, z późn. zm.).....	7
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie eksploatacji niektórych urządzeń transportu bliskiego (Dz. U. z 2003 r. Nr 193, poz. 1890).....	7
Wnioski	7
III. Proponowane zmiany	8
IV. Wstępna ocena skutków regulacji	11
Załączniki:.....	13

I. Przedmiot i cel regulacji

Projekt rozporządzenia zawiera szczegółowe przepisy dotyczące zasad i warunków bezpiecznej pracy przy obsłudze żurawi wieżowych i szybko montujących o udźwigu powyżej 250 kg. Regulacje te dotyczą pracy operatorów żurawi oraz innych osób uczestniczących w procesach eksploatacji żurawia.

Obecny stan prawny nie zawiera szczegółowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Od uchylenia w 2013 r. rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 19 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi¹ nie ma w polskim porządku prawnym aktu regulującego zasady bhp przy obsłudze tych maszyn. Potrzebę zmiany tej sytuacji podnoszą nie tylko liczne organizacje pracownicze, ale także pracodawcy w sektorze budowlanym, organizacje pracowników służby bhp oraz Państwowa Inspekcja Pracy. Brak uregulowania kluczowych dla bezpiecznej eksploatacji żurawia zagadnień skutkuje stale pogarszającymi się warunkami pracy, występowaniem niebezpiecznych zdarzeń i wypadków przy pracy, a także brakiem jednolitych praktyk oraz znacznym ograniczeniem możliwości kontroli warunków pracy. Ogólne przepisy bhp nie uwzględniają specyfiki pracy operatora żurawia, a brak szczegółowych norm dla tego zawodu utrudnia Państwowej Inspekcji Pracy kontrolowanie warunków pracy operatorów, z uwagi na brak podstawy prawnej dla szczegółowej kontroli.

Rozwiązaniem wskazanego wyżej problemu jest wprowadzenie rozporządzenia regulującego zasady bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Głównym celem wprowadzenia tego aktu prawnego jest zapewnienie pracownikom obsługującym żurawie bezpiecznych warunków pracy, z uwzględnieniem specyfiki wykonywanego przez nich zawodu oraz zapewnienie podstawy prawnej do kontroli przestrzegania przepisów dotyczących warunków pracy tych osób. Cel ten możliwy jest do spełnienia jedynie przy wprowadzeniu nowej regulacji prawnej, ujednolicającej zasady bezpieczeństwa i higieny przy obsłudze żurawia. Obecny stan prawny nie pozwala na osiągnięcie tego celu innymi, pozaprawnymi metodami.

Podkreślenia wymaga tutaj okoliczność, że praca operatora żurawia wykonywana jest w szczególnie trudnych warunkach. Jak słusznie wskazano w krajowym standardzie kompetencji zawodowych operatora żurawia wieżowego² operator żurawia jest narażony na znaczne obciążenia fizyczne i psychiczne, w szczególności - zmienne warunki atmosferyczne, hałas, wibracje, czynniki chemiczne, pyły, praca na wysokości, wymuszona (pochylona) pozycja ciała, wykonywanie czynności powtarzalnych, dyskomfort fizjologiczny, a także odpowiedzialność karną i materialną. Praca operatora żurawia jest uznawana za pracę w szczególnych warunkach. Powoduje to powstanie po stronie pracodawcy obowiązku zapewnienia takich regulacji prawnych by szkodliwość wykonywania zawodu operatora nie była wyższa niż wynikająca z samej specyfiki tej pracy. Brak szczegółowych regulacji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi skutkuje postępującym pogarszaniem się warunków wykonywania tego zawodu. Zmiana tej sytuacji jest więc nieodzowna.

¹ Rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi (Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58).

² Krajowy standard kompetencji zawodowych. Operator Żurawia Wieżowego (834317), Warszawa 2013, ISBN 978-83-7951-000-9

Niezbędne jest w szczególności uregulowanie podstawowych zasad bezpiecznej eksploatacji żurawia oraz określenie procedury postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji niebezpiecznej lub przeprowadzania wyjątkowo niebezpiecznych prac, takich jak transport ludzi przy użyciu żurawia, praca w warunkach kolizyjnych czy podnoszenie ładunku przez więcej niż jeden żuraw. Z uwagi na duże obciążenia psycho-fizyczne, występujące w pracy operatora żurawia, konieczne jest także ograniczenie czasu jego pracy. Brak regulacji w zakresie procedury ewakuacyjnej z kabiny żurawia także powinien zostać uzupełniony.

Obecne regulacje nie wypełniają luki prawnej, jaka powstała po uchyleniu rozporządzenia z 1954 r.³ W praktyce Państwowa Inspekcja Pracy nie kontroluje warunków pracy przy obsłudze żurawi z uwagi na brak podstawy prawnej do takiej kontroli. Taki stan prawny jest więc niedopuszczalny, gdyż narusza podstawowe prawa obywatelskie i pracownicze wynikające z Konstytucji⁴ m.in. prawo do zdrowia⁵ oraz prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy⁶.

II. Aktualny stan prawny

Wprowadzenie

Do niedawna zasady bezpieczeństwa i higieny pracy operatora żurawia regulowane były Rozporządzeniem Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 19 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi⁷, zwane dalej Rozporządzeniem z 1954 r. Rozporządzenie to zawierało w szczególności regulacje w zakresie:

1. warunków, jakie musiał spełniać pracownik obsługujący żuraw⁸;
2. czasu pracy osób obsługujących żuraw⁹;
3. obowiązku i zasad prowadzenia książki kontroli żurawia¹⁰;
4. obowiązków dźwigowego przy obsłudze żurawia¹¹;
5. reguł postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji stwarzającej lub mogącej stwarzać zagrożenie¹²;
6. sposobu porozumiewania się dźwigowego z ciężarowymi¹³;

³ Rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁵ Art. 68 Konstytucji RP.

⁶ Art. 66 Konstytucji RP.

⁷ Rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

⁸ § 2, § 3 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

⁹ § 4, § 5 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹⁰ § 5, §6 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹¹ m.in. § 7-10, załącznik nr 2 Rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹² §11 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹³ § 14 i załącznik nr 1 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

7. konserwacji stałej urządzenia¹⁴;
8. nadzoru nad pracą dźwigowego¹⁵;
9. urządzenia kabiny¹⁶;
10. zabezpieczenia wejścia i galerii¹⁷;
11. oświetlenia terenu pracy żurawia¹⁸;
12. wzorów sygnalizacji dla podnoszenia i opuszczania ładunku¹⁹;
13. instrukcji w zakresie obsługi żurawia obejmującej powinności dźwigowego, ciężarowego oraz pracowników przeładunkowych²⁰;

W 2013 roku, Rozporządzenie z 1954 r. zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 1 marca 2013 r.²¹ Decyzję o uchyleniu tego rozporządzenia argumentowano jego przestarzałością oraz przeświadczeniem, że obowiązujące wówczas przepisy w pełni obejmowały swoim zakresem zagadnienia regulowane w uchylonym akcie. W uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 1 marca 2013 r., wskazano, iż zapisy uchylonego rozporządzenia nie korespondowały z obecnym stanem techniki, jaki jest prezentowany przez producentów żurawi. Zauważono, że wymagania techniczne zawarte w uchylonym rozporządzeniu przez wiele lat nie znajdowały pokrycia w wymaganiach zarówno międzynarodowych norm (np. seria norm PN-ISO 4306), jak i norm polskich, które w znacznej mierze opierały się na normach ISO i DIN. Wskazano także, że w obecnych czasach żurawie podlegają dyrektywom Nowego Podejścia, a w szczególności: Dyrektywie Maszynowej 2006/42 WE, która została implementowana do prawa krajowego rozporządzeniem²² oraz zmianie do rozporządzenia krajowego wdrażającego Dyrektywę Maszynową²³.

Nie sposób jest się nie zgodzić z tym stanowiskiem. Używane w uchylonym akcie pojęcia nie tylko nie odzwierciedlały obecnego stanu techniki, ale także stosowanej obecnie terminologii. Potrzeba zmiany tego rozporządzenia i aktualizacja stanu prawnego wydawała się więc być oczywista. Minister Gospodarki jednak całkowicie zrezygnował z regulowania omawianej materii, gdyż uznał, że nie jest to konieczne z uwagi na unormowanie jej w innych, powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Ocena słuszności tego stanowiska nie jest już jednak taka oczywista. Wymaga ona bowiem szczegółowej analizy obecnego stanu prawnego, pod kątem uregulowania zagadnień objętych uchylonym rozporządzeniem. Dodatkowo należy

¹⁴ § 15 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹⁵ § 16 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹⁶ § 17-22 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹⁷ § 23-27 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹⁸ § 28-33 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

¹⁹ Załącznik nr 1 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

²⁰ Załącznik nr 2 rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58.

²¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 1 marca 2013 r. uchylające rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi, Dz. U. z 2013 r., poz. 376.

²² Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE, Dz. U. UE L 157/24; Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn, Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1228.

²³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn, Dz.U. z 2011 r. nr 124, poz. 701.

ustalić jakie aspekty związane z bezpieczną eksploatacją żurawia nie zostały w ogóle uregulowane, a występuje taka konieczność.

Analizie poddano następujące akty prawne:

1. Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE (Dz. U. UE L 157/24); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1228); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2011 r. nr 124, poz. 701);
2. Obwieszczenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650);
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robot budowlanych (Dz. U. z 2003 r. Nr 47, poz. 401);
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1126);
5. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 października 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie użytkowania maszyn przez pracowników podczas pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 191, poz. 1596, z późn. zm.);
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie eksploatacji niektórych urządzeń transportu bliskiego (Dz. U. z 2003 r. Nr 193, poz. 1890).

Analiza obowiązującego stanu prawnego

1. *Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE (Dz. U. UE L 157/24); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1228); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2011 r. nr 124, poz. 701)*

Dyrektywa 2006/42 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE, zwana Dyrektywą Maszynową, określa jedynie zasadnicze wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy przy produkcji różnego rodzaju maszyn i urządzeń, w tym żurawi budowlanych. Nie odnosi się ona jednak do zasad bhp przy ich obsłudze. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia

21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn, implementującą tę dyrektywę do polskiego porządku prawnego, także nie reguluje tych zagadnień. Akt ten określa jedynie zasadnicze wymagania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dotyczące projektowania i wykonywania wprowadzanych do obrotu lub oddawanych do użytku maszyn, wyposażenia wymiennego, elementów bezpieczeństwa, osprzętu do podnoszenia, łańcuchów, lin i pasów, odłączalnych urządzeń do mechanicznego przenoszenia napędu, maszyn nieukończonych oraz procedury oceny zgodności, sposób oznakowania maszyn i wzór znaku CE. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn także nie reguluje zasad bhp przy obsłudze żurawi.

2. *Obwieszczenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650)*

Obwieszczenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy zawiera jedynie ogólne przepisy w zakresie bhp w zakładach pracy, w szczególności dotyczące: obiektów budowlanych, pomieszczeń pracy i terenów zakładów pracy, procesów pracy oraz pomieszczeń i urządzeń higienicznosanitarnych. Są to przepisy o charakterze ogólnym, nie regulują one materii objętej zakresem uchylonego rozporządzenia z 1954 r. i nie uwzględniają szczegółowych warunków pracy przy obsłudze żurawi. W Dziale IV rozdziale 4 załącznika nr 1 omawianego aktu uregulowano zasady transportu wewnętrznego, jednak nie można ich stosować analogicznie do transportu bliskiego za pomocą żurawia. Jedyne regulacje, jakie mogłyby być zastosowane bezpośrednio przy obsłudze żurawi to szczegółowe zasady stosowania sygnałów i znaków bezpieczeństwa określone w załączniku nr 2 Obwieszczenia, w szczególności w zakresie stosowania komunikatów słownych oraz ręcznych. Podkreślenia wymaga tutaj okoliczność, że nie wszystkie sygnały ręczne, wskazane w omawianym akcie prawnym, widoczne są z dużych odległości. Bezpieczne stosowanie tych sygnałów jest więc w przypadku obsługi żurawi wieżowych utrudnione. Mowa tu w szczególności o sygnałach określających odległość poziomą i pionową.

3. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robot budowlanych (Dz. U. z 2003 r. Nr 47, poz. 401)*

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych zawiera ogólne przepisy dotyczące zasad bhp na budowie. Zawiera ono także kilka ogólnych regulacji dotyczących pracy żurawi wieżowych w szczególności w zakresie oświetlenia budowy, zabezpieczenia wejścia na żuraw oraz wymagań technicznych dot. tych urządzeń.

Przepisy omawianej regulacji dotyczące oświetlenia budowy, nie uwzględniają jednak specyficznych warunków pracy przy obsłudze żurawi i różnic w postrzeganiu światła z ziemi

i z dużych wysokości. Nie dokonują one także precyzyjnego określenia sposobu oświetlenia terenu pracy żurawia. W pierwszej kolejności wskazać tutaj należy na brak wskazania minimalnego natężenia lub mocy oświetlenia, nie określono także zasad uznawania danego poziomu oświetlenia za wystarczający.

Omawiany akt prawny reguluje także zabezpieczenie wejścia na żuraw, nie uwzględniając jednak wszystkich aspektów z tym związanych. Podobna sytuacja ma miejsce przy regulacjach w zakresie pracy żurawia w trudnych warunkach atmosferycznych, gdzie również w pełni nie uwzględniono specyfiki pracy żurawia. Jak wskazano § 217 tego rozporządzenia prowadzenie montażu z elementów wielkowymiarowych jest zabronione przy prędkości wiatru powyżej 10 m/s oraz przy złej widoczności o zmierzchu, we mgle i w porze nocnej, jeżeli stanowiska pracy nie mają wymaganego przepisami odrębnymi oświetlenia. Warto tutaj zaznaczyć, że w § 217 mowa jest jedynie o pracach montażowych elementów wielkowymiarowych, nie wskazując innych prac wykonywanych przy użyciu żurawia. W konsekwencji tylko część prac została objęta wskazanym ograniczeniem.

Analizowane rozporządzenie zawiera także normy dotyczące kabiny żurawia, nie wskazując jednak szczegółowych wymogów w zakresie obowiązkowego wyposażenia. Przepisy odnoszące się do kwestii technicznych także nie uwzględniają wszystkich aspektów korzystania z tego typu maszyn.

Duże znaczenie dla zapewnienia bezpiecznej obsługi żurawi ma regulacja zawarta w § 90 omawianego rozporządzenia, który określa czynności zabronione przy eksploatacji tych maszyn. Nie uwzględnia on jednak wszystkich zagadnień regulowanych rozporządzeniem z 1954 r. oraz nie reguluje sytuacji, które powinny zostać uregulowane ze względu na potrzeby wynikające z praktyki pracy na tych urządzeniach.

Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywaniu robót budowlanych tylko w niewielkim zakresie pokrywają się z tematyką regulacji rozporządzenia z 1954 r. Zawarte w nim przepisy nie uwzględniają przy tym w pełni specyfiki pracy przy obsłudze żurawi oraz wydają się być niewystarczające.

4. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1126)*

Wskazany akt prawny określa zakres i formę informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz szczegółowy zakres rodzajów robót budowlanych, stwarzających zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi. Nie zawiera ono jednak przepisów dotyczących zasad bhp przy obsłudze żurawia, wskazując jedynie w § 6 pkt. 1 lit. F, że roboty przy użyciu dźwigów są objęte szczegółowym zakresem robót budowlanych, o którym mowa w art. 21 a ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁴. Nie można więc uznać, że akt ten reguluje materię normowaną w uchylonym rozporządzeniu z 1954 r.

²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414.

5. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 października 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie użytkowania maszyn przez pracowników podczas pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 191, poz. 1596, z późn. zm.)*

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 października 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie użytkowania maszyn przez pracowników podczas pracy dotyczy ogólnych zasad użytkowania maszyn na terenie zakładu pracy. Analogiczne stosowanie tego aktu prawnego do żurawi wieżowych nie jest prawidłowe. Rozporządzenie to nie z uwzględnieniem specyfiki pracy tych urządzeń, a bezpośrednio stosowanie przepisów w nim zawartych mogłoby się przyczynić do zaistnienia niebezpiecznych sytuacji. Dotyczy to w szczególności zapisów w zakresie transportu ludzi.

6. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie eksploatacji niektórych urządzeń transportu bliskiego (Dz. U. z 2003 r. Nr 193, poz. 1890)*

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie eksploatacji niektórych urządzeń transportu bliskiego określa warunki techniczne dozoru technicznego w zakresie:

- 1) projektowania urządzeń technicznych;
- 2) materiałów i elementów stosowanych do wytwarzania, naprawy lub modernizacji urządzeń technicznych;
- 3) wytwarzania urządzeń technicznych;
- 4) eksploatacji urządzeń technicznych;
- 5) naprawy i modernizacji urządzeń technicznych.

Rozporządzenie to zawiera szereg szczegółowych regulacji związanych z naprawą i konserwacją żurawi, które wydają się być wyczerpujące. Rozporządzenie to nie odnosi się jednak do zasad bhp przy obsłudze żurawia.

Wnioski

Analiza omówionych wcześniej regulacji w sposób jednoznaczny wskazuje, że obecny stan prawny nie reguluje w sposób wystarczający zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają specyfiki pracy przy obsłudze tego typu maszyn. W świetle powyższego uznać należy, że w obecnym stanie prawnym prawa obywatelskie i pracownicze operatorów żurawi są znacznie ograniczone, mimo, że ta grupa zawodowa, w związku ze szczególnymi warunkami pracy i licznymi zagrożeniami, powinna

być dodatkowo chroniona. Wyjątkowo dotkliwy jest tutaj brak regulacji w zakresie podstawowych zasad bezpiecznej eksploatacji żurawia, a także brak procedur postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji niebezpiecznej lub przeprowadzania wyjątkowo niebezpiecznych manewrów, takich jak transport ludzi przy użyciu żurawia, praca w warunkach kolizyjnych czy podnoszenie ładunku przez więcej niż jeden żuraw. Niezwykle istotny jest tutaj także brak regulacji w zakresie procedury ewakuacyjnej z kabiny żurawia. Obowiązujące przepisy prawa nie uzupełniają luki prawnej jaka powstała po uchyleniu rozporządzenia z 1954 r.

III. Proponowane zmiany

Dla zapewnienia bezpiecznych warunków pracy przy obsłudze żurawi konieczne jest wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 237¹⁵ § 2 kodeksu pracy, regulującego zasady bezpiecznej eksploatacji tych urządzeń. Projekt tego rozporządzenia zawiera szczegółowe regulacje, które pozwolą ujednoczyć proces transportu bliskiego przy użyciu żurawi oraz wyeliminować niebezpieczne i nieuczciwe praktyki pracodawców i innych podmiotów odpowiedzialnych za organizację pracy żurawia.

W pierwszej kolejności ujednoczone zostały wymagania dotyczące osób pracujących przy obsłudze żurawia tj. operatorów oraz osób wchodzących w skład zespołu przeładunkowego (sygnalistów i hakowych). Brak regulacji w zakresie minimalnych wymagań do wykonywania zadań zespołu przeładunkowego skutkuje dopuszczaniem do tego typu prac osób nieposiadających wystarczających kwalifikacji. Stanowi to źródło występowania licznych sytuacji zagrażających życiu i zdrowiu pracowników budowy.

W projekcie rozporządzenia wykorzystano pojęcie organizatora pracy, unormowane także w kodeksie pracy. W rozumieniu omawianego projektu organizatorem pracy jest pracodawca, osoba fizyczna lub osoba prawna powierzająca obsługę żurawia operatorowi. Organizator pracy odpowiedzialny jest w szczególności za opracowanie instrukcji bezpieczeństwa prac transportowych, opracowanie procedury ewakuacji operatora żurawia z kabiny żurawia i prowadzenie ewidencji czasu pracy operatora. Takie rozwiązanie podyktowane jest przede wszystkim potrzebą ustalania indywidualnych procedur w zakresie bhp, prowadzenia ewidencji czasu pracy oraz precyzyjnego określenia obowiązków osób zatrudniających operatorów żurawi. Problemy w wyżej wymienionym zakresie w dużej mierze wynikają z wielości i różnorodności podmiotów biorących udział w organizacji pracy żurawia. W procesie budowlanym często bowiem uczestniczy wiele podmiotów, a ich wzajemne relacje wpływają na warunki pracy na budowie. Dodatkowo zauważyć należy, że specyfika zatrudnienia w branży budowlanej, bezpośrednio przyczynia się do rozmycia odpowiedzialności za zapewnienie bezpiecznych warunków pracy. W zawodzie operatora dominuje przy tym zatrudnienie przez pośredników. Rzadko zdarza się taka sytuacja, że pracodawcą lub osobą zlecającą obsługę żurawia jest jednocześnie właściciel tego żurawia. W praktyce najczęściej inna firma zajmuje się wynajęciem żurawia, a inna zapewnieniem jego obsługi. Taka sytuacja skutkuje rozmyciem odpowiedzialności za zapewnienie bezpiecznych warunków pracy przy obsłudze żurawi.

Niezwykle istotna dla omawianej materii jest także struktura zatrudnienia operatorów. Podobnie jak w całej branży budowlanej, w tym zawodzie nadal dominuje zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych lub samozatrudnienia. Skutkuje to ograniczeniem praw

pracowniczych dla większości operatorów. Zakresem rozporządzenia objęci zostali więc wszyscy pracownicy, bez względu na podstawę prawną świadczenia przez nich pracy.

W projekcie rozporządzenia znalazły się także szczegółowe regulacje dotyczące czasu pracy operatorów. W związku z tym, że praca operatora jest pracą w szczególnie uciążliwych warunkach, normowanie czasu pracy w tym zawodzie jest koniecznością. Jak słusznie wskazano w krajowym standardzie kompetencji zawodowych operatora żurawia wieżowego²⁵ operator żurawia jest narażony na znaczne obciążenia fizyczne i psychiczne, w szczególności - zmienne warunki atmosferyczne, hałas, wibracje, czynniki chemiczne, pyły, praca na wysokości, wymuszona (pochylona) pozycja ciała, wykonywanie czynności powtarzalnych, dyskomfort fizjologiczny, a także odpowiedzialność karną i materialną. Wykonywanie tego typu pracy w wymiarze ponad ośmiu godzin dziennie wydaje się być nadmiernym obciążeniem dla organizmu, a przekroczenie tej normy skutkuje m.in. obniżoną percepcją, zmniejszeniem zdolności psychomotorycznych oraz opóźnieniem refleksu. Zwiększa to znacznie ryzyko wystąpienia choroby zawodowej oraz stanowić może bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób. Dla zabezpieczenia przestrzegania czasu pracy operatorów wprowadzono obowiązkową ewidencję ich czasu pracy.

W związku z brakiem regulacji w zakresie zasad bezpiecznej obsługi żurawi, warunki pracy na polskich budowach coraz bardziej się różnicują. Na niektórych budowach obowiązują wysoki standard bezpieczeństwa przy obsłudze żurawi, a na innych nie obowiązują już żadne zasady w tym zakresie. Ujednolicenie procesu transportu bliskiego przy użyciu żurawia jest więc konieczne przynajmniej w jego podstawowym zakresie. Projekt rozporządzenia zakłada podstawowe regulacje dotyczące bezpiecznej eksploatacji żurawi, stanowiące absolutne minimum w zakresie prawidłowego i bezpiecznego użytkowania tego typu maszyn.

Projekt zakłada także ograniczenie ilości osób wchodzących w skład zespołu przeładunkowego. Ograniczenie to wynika z konieczności podyktowanej praktyką – wielość i rotacyjność osób odpowiedzialnych za nawigację i podpinanie ładunku skutkuje nie tylko rozmyciem odpowiedzialności tych osób, ale także skutecznie utrudnia zrozumiałą komunikację. Sytuacja ta stwarza na co dzień wiele zagrożeń, stąd uznano, że powinna zostać rozwiązana. Konieczne wydało się także wprowadzenie wymogu zapewnienia łączności radiowej pomiędzy operatorem żurawia, a osobami nawigującymi jego pracę. Potrzeba zapewnienia takiej łączności wynika przede wszystkim z pracy na coraz większych wysokościach oraz utrudnieniem lub brakiem możliwości prawidłowego odczytania niektórych sygnałów ręcznych z dużych wysokości.

Projekt rozporządzenia zawiera także regulacje w zakresie zasad postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji niebezpiecznych, takich jak – awaria, uszkodzenie żurawia, przerwa w dopływie prądu czy wystąpienie szczególnie trudnych warunkach atmosferycznych. Obecnie postępowanie w tych sytuacjach w niewielkim zakresie normują instrukcje obsługi poszczególnych urządzeń, o ile takie zapisy w ogóle się w nich znajdują. Konieczne jest więc wprowadzenie i ujednolicenie procedur postępowania w przypadku tego rodzaju zdarzeń. Praktyka wskazuje w szczególności na potrzebę ujednolicenia procedury w zakresie pracy w trudnych warunkach atmosferycznych, zwłaszcza przy pracach wykonywanych przy silnym wietrze. Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywaniu

²⁵ Krajowy standard kompetencji zawodowych. Operator Żurawia Wieżowego (834317), Warszawa 2013, ISBN 978-83-7951-000-9

robót budowlanych²⁶ normuje co prawda, że wykonywanie prac wielkomontażowych dozwolone jest przy prędkości wiatru do 10 m/s. Zauważyć jednak trzeba, że przy użyciu żurawia dokonywane są także innego rodzaju prace. Brak określenia maksymalnej prędkości wiatru przy dokonywaniu pozostałych czynności skutkuje brakiem podstawy prawnej do przerywania pracy w warunkach niebezpiecznych. W pracy przy użyciu żurawia wieżowego większe znaczenia ma przy tym nie sama prędkość wiatru, ale siła jego podmuchów. Z tych powodów także tą wartość wzięto pod uwagę w projekcie rozporządzenia.

Niezbędne okazało się również określenie szczegółowych warunków wykonywania niezwykle niebezpiecznych manewrów, takich jak - przenoszenie człowieka przy użyciu żurawia, praca w warunkach kolizyjnych czy przenoszenie ładunku przez więcej niż jeden żuraw. Obecny brak regulacji w tym zakresie przyczynia się do podejmowania ryzykownych działań, co rocznie skutkuje przynajmniej kilkoma wypadkami śmiertelnymi. Praktyka przenoszenia ludzi w pojemnikach do tego nieprzeznaczonych jest przy tym praktyką nagminną, co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia tych ludzi. Wprowadzenie szczegółowych regulacji w omawianej materii jest więc konieczne.

Dla zmniejszenia uciążliwości pracy operatorów żurawi oraz zapewnienia bezpiecznych warunków obsługi żurawia w projekcie wprowadzono podstawowe wymogi w zakresie wyposażenia kabiny żurawia. Konieczność wprowadzenia tych regulacji także podyktowana jest praktyką, w szczególności w zakresie eksploatacji żurawi wyprodukowanych wiele lat temu. Obecnie brak jest regulacji dotyczących obowiązkowego wyposażenia żurawia w urządzenia grzewczo-chłodzące, anemometr, urządzenia zapewniające łączność. To wyposażenie jest jednak niezbędne do zapewnienia bezpiecznych i optymalnych warunków pracy operatora żurawia. Niezbędne jest także wyposażenie kabiny w apteczkę i gaśnicę.

W projekcie rozporządzenia znalazły się również szczegółowe regulacje w zakresie bezpieczeństwa wejścia na żuraw i galerie. Przewidziano także obowiązek montażu windy lub zapewnienia innej drogą ułatwiającej dotarcie do stanowiska pracy przy żurawiach o wysokości powyżej 80 m. Dopuszcza się tutaj zastosowanie pomostu łączącego budynek z żurawiem, skonstruowanego zgodnie z obowiązującymi przepisami bhp i usytuowanego na wysokości nie mniejszej od 80 m. Potrzeba tych zapisów także wynika z praktyki – wejście na tak wysoki żuraw jest bowiem nie tylko nadmiernym wysiłkiem fizycznym, ale także stwarza warunki zagrożenia upadkiem, w szczególności w okresie zimowym.

Obecne przepisy nie regulują także obowiązku zapewnienia bezpiecznej drogi ewakuacyjnej z żurawia. W konsekwencji czego w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia operatora służby ratownicze mają ograniczoną możliwość (lub brak możliwości) dotarcia do kabiny żurawia i ewentualnej ewakuacji operatora z tej kabiny. Nie jest to problem abstrakcyjny, bowiem w praktyce zdarza się, że w wyniku długotrwałej i wyczerpującej pracy, niekiedy w wysokich temperaturach, operator nie jest w stanie samodzielnie opuścić miejsca pracy. Konieczne jest więc zarówno wcześniejsze opracowanie instrukcji ewakuacji operatora oraz wyposażenie żurawia w sprzęt lub narzędzia niezbędne do jej bezpiecznego przeprowadzenia.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robot budowlanych (Dz. U. z 2003 r. Nr 47, poz. 401)

Kolejną kluczową problematyką, wymagającą dodatkowej regulacji, jest kwestia oświetlenia strefy pracy żurawia. Normy zawarte w Rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywaniu robót budowlanych regulują obowiązek prawidłowego oświetlenia budowy w sposób niewystarczający. W praktyce place budowy rzadko są prawidłowo oświetlone, a stosowane oświetlenie nie uwzględnia różnicy w postrzeganiu światła z ziemi i z wysokości kabiny żurawia. Jak powszechnie wiadomo postrzeganie światła różni się w zależności od odległości od jego źródła. Im ta odległość jest większa, tym widoczność maleje. Tak więc - osoba, która pracuje na ziemi może mieć zapewnioną wystarczającą widoczność, a przy tych samych warunkach osoba, która pracuje 50 m wyżej nie ma odpowiedniej widoczności. W związku z powyższym konieczne było ustalenie wartości minimalnego natężenia oświetlenia w każdym punkcie poboru materiału. Obecne regulacje nie są bowiem precyzyjne i nie uwzględniają specyfiki pracy na wysokości.

Załącznikami do projektu rozporządzenia są: wzór karty dyżurów, wzory sygnałów ręcznych uwzględniających specyfikę pracy żurawia oraz szczegółowa instrukcja w zakresie bezpiecznej pracy operatora żurawia i zespołu przeładunkowego. Obowiązujące przepisy prawa normują wzory sygnałów ręcznych, bez uwzględnienia szczegółowych warunków pracy na dużych wysokościach. Taka sytuacja w sposób bezpośredni przyczyniła się do powstania takiego stanu, że na budowach stosowane są różne sygnały ręczne, co przyczynia się do występowania niebezpiecznych zdarzeń. Projekt rozporządzenie uwzględnia występujące w praktyce problemy z prawidłowym odczytywaniem sygnałów ręcznych z dużych wysokości, dlatego też za podstawową formę łączności uznaje się tutaj łączność radiową. Sygnały ręczne powinny być stosowane jedynie wyjątkowych sytuacjach.

Za konieczne uznano opracowanie jednolitej instrukcja w zakresie obsługi żurawia określa czynności konieczne do bezpiecznej eksploatacji żurawia. Stosowanie tak ustalonej procedury zminimalizuje ryzyko wystąpienia wypadków przy pracy oraz zakresli ramy obowiązków operatora żurawia oraz osób wchodzących w skład zespołu przeładunkowego.

IV. Wstępna ocena skutków regulacji

1. Cel wprowadzenia regulacji i sposoby jego realizacji

Problem: Obecny stan prawny nie zawiera szczegółowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi. Od uchylecia w 2013 r. rozporządzenia Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 19 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi²⁷ nie ma w polskim porządku prawnym aktu regulującego zasady bhp przy obsłudze tych maszyn. Ogólne przepisy bhp nie uwzględniają specyfiki pracy operatora żurawia. Brak szczegółowych regulacji dla tego zawodu utrudnia także Państwowej Inspekcji Pracy kontrolowanie warunków pracy operatorów, z uwagi na brak podstawy prawnej dla szczegółowej kontroli.

Cel: Głównym celem wprowadzenia tej regulacji jest zapewnienie pracownikom obsługującym żurawie bezpiecznych warunków pracy, z uwzględnieniem specyfiki wykonywanego przez

²⁷ Rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 20 marca 1954 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi (Dz. U. z 1954 r., Nr 15, poz. 58).

nich zawodu oraz zapewnienie podstawy prawnej do kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bhp i warunków pracy tych osób.

Sposoby realizacji: Wskazany wyżej cel możliwy będzie do spełnienia jedynie przy wprowadzeniu nowej regulacji prawnej, ujednolicającej zasady bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawia. Obecny stan prawny nie pozwala na osiągnięcie tego celu innymi, pozaprawnymi metodami.

2. Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja

Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja:

1. operatorzy żurawi;
2. hakowi i sygnaliści;
3. pracodawcy osób wskazanych w pkt. 1 i 2;
4. właściciele żurawi;
5. kierownicy budów wykorzystujących pracę żurawi.

3. Konsultacje społeczne (na etapie projektu):

Projekt został konsultowany z następującymi podmiotami:

- związki zawodowe: Komisja Operatorów Żurawi Wieżowych Inicjatywa Pracownicza, ZZ Budowlani;
- organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP;
- pracodawcy w branży budownictwa: Porozumienie do spraw bezpieczeństwa na budowach.

4. Wpływ projektu na:

- a) sektor finansów publicznych

Rozporządzenie nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

- b) rynek pracy

Rozporządzenie będzie miało bezpośredni wpływ na rynek pracy w branży budowlanej, w szczególności poprzez polepszenie warunków pracy, zwiększenie atrakcyjności wykonywania zawodu operatora żurawia oraz stworzenie nowych miejsc pracy w tym zawodzie.

- c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw

Rozporządzenie nie wpłynie bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

- c) sytuację i rozwój regionalny

Rozporządzenie nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

Załączniki:

1. Porównanie wybranych aktów prawnych pod kątem regulacji zagadnień dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi.