



Urszula Jackowiak

Katedra Prawa Pracy

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRACODAWCY ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW Z ZAKRESU OCHRONY PRACY

Wśród działań zmierzających do eliminowania zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego, jakie się wiążą z procesem pracy, poważna rola przypada przepisom prawnym. Mają one, po pierwsze, kreować instytucjonalne formy prawne dla działań organizatorskich chroniących w maksymalnym stopniu pracowników, po drugie – tworzyć system gwarancji prawnych umożliwiający oddziaływanie prewencyjne, represyjne i kompensacyjne.

Związanie zadań zmierzających do ochrony zdrowia i życia z procesem pracy spowodowało rozbudowanie norm ochronnych przede wszystkim w obrębie prawa pracy, choć rozwiązania prawne w systemowym ujęciu, zwłaszcza dotyczące odpowiedzialności za naruszenie stosownych przepisów, zawarte są także w innych gałęziach prawa.

Wprowadzenie do procesu pracy coraz to nowych, bardziej skomplikowanych maszyn, urządzeń czy technologii, obok niewątpliwie pozytywnych efektów takich działań, stworzyło jednak wiele zagrożeń dla człowieka. W tej sytuacji konieczne stało się wyodrębnienie spośród ogółu norm prawnych tych, które służą celom ochronnym. W konsekwencji zrodziło się pojęcie ochrony pracy, któremu na przestrzeni lat nadawano różny zakres. Za w pełni uzasadnione wydaje się określenie tego pojęcia wedle kryterium przedmiotowego, jako całokształtu gwarancji prawnych służących zabezpieczeniu zdrowia i życia ludzkiego w procesie pracy¹.

Ochrona pracy, najogólniej mówiąc, polega na usuwaniu niebezpieczeństw dla zdrowia i życia pracowników i osób objętych regulacją norm ochronnych. Zmierza do eliminowania zagrożeń zarówno tych, które mogłyby wystąpić nagle (wypadki), jak i tych, które pojawiają się stopniowo (choroby) oraz mających źródło w rodzaju czy warunkach pracy. Wobec tak szeroko zakrojonych zadań, ochrona pracy stała się dziedziną kompleksową, wymagającą harmonizowania środków należących do zakresu różnych dyscyplin².

¹ W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 18.

² *Ibid.*, s. 19-27.

Państwo, jako organizator życia społecznego, przywiązuje duże znaczenie do problematyki ochrony zdrowia, która realizowana ma być poprzez minimalizację zagrożeń związanych z wykonywaniem pracy i tkwiących w środowisku pracy. Artykuł 66 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

Obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy został podniesiony do rangi podstawowej zasady prawa pracy (art. 15 k.p.). Nadto – co znamienne – przestrzeganie przepisów i zasad bhp zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika zostało uznane za obowiązek podstawowy.

W metodzie regulacji prawnej, w wyodrębnionych działach dotyczących bhp, normy prawne mają różny stopień ogólności. Obok norm o charakterze ogólnym pojawiają się normy szczegółowo regulujące konkretne kwestie. W technice legislacyjnej posłużono się niejednokrotnie odesłaniami poza system prawny (np. art. 207 § 2 k.p. zobowiązuje pracodawcę do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy „przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki”). Zgodnie z zasadą wykształconą przez orzecznictwo sądowe, a także z powodu braku szczegółowych przepisów obowiązuje przestrzeganie zasad wynikających z powszechnego doświadczenia³.

W problematyce bhp niezwykle istotna jest skuteczność przyjętych rozwiązań prawnych mierzona stopniem ich wpływu na sposób realizowania zadań zmierzających do ochrony zdrowia i życia ludzkiego, które stawia się podmiotom uczestniczącym bezpośrednio lub pośrednio w procesie pracy, a także podmiotom sprawującym nadzór i kontrolę tego odcinka działalności.

Ważnym czynnikiem motywacyjnym są sankcje przewidziane za naruszenie przepisów i zasad bhp. Są one zróżnicowane w zależności od rodzaju odpowiedzialności. Zasadnicze znaczenie przypisać należy odpowiedzialności odszkodowawczej (majątkowej), w dalszej kolejności odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, i w niewielkim zakresie odpowiedzialności karnej.

Patrząc na problem odpowiedzialności odszkodowawczej w aspekcie historycznym, łatwo dojść do wniosku, że zmiany regulacji prawnych w tym zakresie były ogromne i zmierzały konsekwentnie do poprawy sytuacji poszkodowanych osób.

W pierwszym okresie rozwoju kapitalistycznych form gospodarowania zadawano się odpowiedzialnością pracodawcy, opartą na zasadach prawa cywilnego. Pracodawca odpowiadał za wypadki przy pracy jedynie wtedy, gdy powstały one z jego winy.

W miarę postępującego uprzemysłowienia przyczyniającego się do wzrostu wypadkowości w procesie pracy, system odpowiedzialności opartej wyłącznie na zasadach prawa cywilnego okazał się niewystarczający⁴. Posłużono się więc ubezpieczeniem jako środkiem łagodzenia trudnej sytuacji związanej z narastaniem problemu

³ Ibid., s. 95.

⁴ W. Warkalło, H. Zwolińska, *Odszkodowania i inne świadczenia wypadkowe*, Warszawa 1951, s. 29 i n.

inwalidów pracy, którzy pozostawali bez źródeł utrzymania⁵. System ubezpieczeniowy nie rozwiązywał jednak problemu, nadal bowiem odpowiedzialność odszkodowawcza była oparta na zasadzie winy.

Efektem doskonalenia systemu odszkodowań należnych poszkodowanym osobom w następstwie wypadku przy pracy a także choroby zawodowej było uchwalenie ustawy w 1968 r. Od tego momentu wyrównanie doznanych szkód następuje z dwóch różnych funduszy. Z jednej strony są to świadczenia z ubezpieczenia społecznego, z drugiej – świadczenia odszkodowawcze wypłacane przez podmiot zatrudniający. Równocześnie odpowiedzialność pracodawcy ukształtowano na zasadzie ryzyka, gwarantując poszkodowanym osobom uzyskanie świadczeń wypadkowych prawie w każdym przypadku, niezależnie od okoliczności wypadku.

Podkreślić też trzeba, że zakres wyłączenia odpowiedzialności jest znacznie węższy niż w ryzyku przewidzianym w art. 435 k.c., gdyż na uprawnienia poszkodowanych nie wywiera wpływu ani siła wyższa, ani wina osób trzecich⁶. Zdaniem niektórych, odpowiedzialność zakładów pracy związaną z wypadkami przy pracy zaliczyć można do odpowiedzialności typu absolutnego⁷. Świadczenia przewidziane ustawą wypadkową nie przysługują pracownikowi tylko wówczas, gdy wyłączną przyczyną wypadku przy pracy było udowodnione przez zakład pracy naruszenia przez pracownika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez niego umyślnie lub skutek rażącego niedbalstwa oraz gdy pracownik w stanie nietrzeźwości przyczynił się w znacznym stopniu do wypadku przy pracy⁸.

W ustawie z 1968 r.⁹ okolicznością wyłączającą odpowiedzialność odszkodowawczą pracodawcy było „naruszenie przez pracownika przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy” (tak jak i obecnie spowodowane rażącym niedbalstwem lub umyślnie). W aktualnie obowiązującej ustawie wypadkowej¹⁰ posłużono się bardziej pojemnym pojęciem. Mówi się o naruszeniu „przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia”. Takie ujęcie nie ogranicza obszaru powinności jedynie do wyznaczonego działem X kodeksu pracy, nadto harmonizuje ono z treścią podstawowego obowiązku praco-

⁵ Obszerne omówienie procesu przekształcania ubezpieczeń dobrowolnych w ubezpieczenia przymusowe oraz zasad, na jakich oparto ubezpieczenie społeczne od nieszczęśliwych wypadków, zob. R. Korolec, *Kompensata szkody na osobie pracownika*, cz. 1, Warszawa 1968, s. 26 i n.; W. Warkalło, H. Zwolińska, *op. cit.*, s. 38 i n.; W.K. Rajcher, *Spółeczno-historyczne typy ubezpieczeń*, Warszawa 1951, s. 282; Z. Szymański, *Ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków*, Warszawa 1960, s. 49 i n.

⁶ R. Korolec, *Świadczenia służące wyrównaniu szkody na osobie pracownika*, „Nowe Prawo” 1968, nr 11, s. 1593; S. Garlicki, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1971, s. 58 oraz 253 i n.; W. Warkalło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 203 i n.; J. Winiarz, *Obowiązek naprawienia szkody*, Warszawa 1970, s. 37; W. Sanetra, *Przesłanki wyłączenia prawa do świadczeń pieniężnych w razie wypadku przy pracy*, PiP 1971, nr 7, s. 77 i n.

⁷ W. Warkalło, *op. cit.*, s. 190.

⁸ Art. 8 ustawy wypadkowej. Omówienie zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Szkoda na osobie pracownika i jej kompensata*, Warszawa 1994, s. 111 i n.

⁹ Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy (Dz. U. Nr 3, poz. 8). Omówienie W. Sanetra, *op. cit.*, s. 79 i n.

¹⁰ Ustawą wypadkową nazywam ustawę z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tj. Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 z późn. zm.).

dawcy, który zgodnie z art. 207 § 2 k.p. obowiązany jest chronić zdrowie i życie pracowników.

Zgodzić się trzeba z poglądem wyrażonym w literaturze, że umyślność, rażące niedbalstwo i stan nietrzeźwości, o których mówi art. 8 ust. 1 i 2 ustawy wypadkowej, nie są przesłankami uwalniającymi pracodawcę od odpowiedzialności odszkodowawczej, stanowią jedynie przesłankę utraty prawa do odszkodowania przez poszkodowanego pracownika. Jeżeli w tych okolicznościach pracownik umrze, to mimo jego przyczynienia się do zaistniałego wypadku pracodawca jest zobowiązany do wypłacenia odszkodowania rodzinie pracownika¹¹.

System kompensacji szkód powstałych w następstwie wypadku przy pracy i chorób zawodowych w zasadzie nie posługuje się cywilistycznym pojęciem szkody. Wielkość świadczeń przysługujących poszkodowanym pracownikom i ich rodzinom wyznaczają kryteria wprowadzone przez system rentowo-odszkodowawczy i są przeznaczone wyłącznie na jego użytek.

Podstawowymi kryteriami przyznania poszkodowanym świadczeń odszkodowawczych jest stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu, inwalidztwo (obecnie nazywane niezdolnością do pracy) oraz śmierć pracownika (lub rencisty), jeżeli szkody te powstały w okolicznościach przewidzianych ustawą. Przy spełnieniu wymaganych przepisami warunków, pracodawca wypłaca poszkodowanym jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci pracownika lub rencisty, świadczenie wyrównawcze oraz odszkodowanie za przedmioty utracone lub uszkodzone wskutek wypadku przy pracy.

Aktualne ukształtowanie zasad odpowiedzialności w oparciu o zasadę ryzyka (i to daleko idącego) oraz uproszczony sposób obliczania wysokości odszkodowania wyeliminowały wszystkie niedogodności związane z wstrzymaniem procedur sądowych koniecznych do uzyskania należnych świadczeń. Uproszczenie procedur stanowi podstawową zaletę obowiązującego systemu odszkodowawczego. Świadczenia przyznaje się na wniosek pracownika, a w razie śmierci pracownika lub rencisty na wniosek uprawnionych członków rodziny. Wniosek może zgłosić w imieniu uprawnionego również jego pełnomocnik lub przedstawiciel związku zawodowego¹².

Obciążenie pracodawcy w relatywnie szerokim zakresie odpowiedzialnością odszkodowawczą może stanowić istotny środek represyjno-prewencyjny mogący stymulować przestrzeganie przez pracodawców przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Z tego punktu widzenia można mieć wątpliwość, czy w aktualnej regulacji prawnej skorzystano z tej możliwości. Zauważyć bowiem trzeba, że jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wypłaca pracodawca ubezpieczonych zakładów pracy, natomiast pracownikom nie ubezpieczonych zakładów pracy i członkom ich rodzin wypłat dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹³.

¹¹ I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 111.

¹² Art. 35 ustawy wypadkowej.

¹³ Art. 32 ustawy wypadkowej.

Wydaje się, że wobec nasilających się procesów prywatyzacyjnych w następstwie przeobrażeń ustrojowych i przechodzenia do gospodarki rynkowej takie rozłożenie ciężarów odpowiedzialności odszkodowawczej można uznać za co najmniej dyskusyjne. Kiedy w 1968 r. wprowadzono taki system obciążeń, mieliśmy zupełnie inną sytuację gospodarczą. Niewiele było nieuspołeczniczonych zakładów pracy, a te, które funkcjonowały, nie odgrywały większej roli. Były to zakłady małe, zatrudniające niewielką liczbę pracowników. Dzisiaj skala problemu jest inna i rezygnowanie z możliwości oddziaływania prewencyjno-represyjnego nie wydaje się uzasadnione społecznie, zwłaszcza że wprowadzanie coraz to nowych technologii i skomplikowanych maszyn i urządzeń oraz nasilanie zanieczyszczenia środowiska sprzyja zwiększaniu wypadkowości i zachorowalności na choroby zawodowe.

Słabością schematycznego, ryczałtowego określania wysokości odszkodowania jest brak indywidualizacji w określaniu rozmiaru doznanej szkody i w konsekwencji brak relatywizacji wielkości uzyskanego odszkodowania do szkody, jakiej doznał pracownik lub jego rodzina w następstwie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Brak pełnego wyrównania doznanych szkód stanowił istotny problem do 1990 r., do tego czasu bowiem kolejne ustawy (z 1968 r. i 1975 r.) stanowiły, że świadczenia z ustawy stanowią wyrównanie wszelkich szkód powstałych w następstwie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej¹⁴.

Aktualnie obowiązująca ustawa nie przewiduje takich ograniczeń. Poszkodowany zatem oprócz świadczeń z ustawy wypadkowej może domagać się od pracodawcy wyrównania tych szkód, których nie kompensowały świadczenia wypłacone przez pracodawcę (ZUS).

Uproszczony sposób wypłacania świadczeń odszkodowawczych na podstawie ustawy wypadkowej zapewnia poszkodowanemu możliwość uzyskania należnych im świadczeń w odformalizowanym trybie. Zapewnia im wypłatę tych świadczeń bez nadmiernej zwłoki, choć równocześnie zarówno rodzaj wyrównanej szkody, jak i jej zakres mogą odbiegać od rozmiaru doznanej szkody. Dobrze więc się stało, że poszkodowani mogą w drodze sądowej, w oparciu o przepisy prawa cywilnego, dochodzić wyrównania tych szkód, które nie zostały kompensowane ustawą wypadkową. Sąd, uwzględniając wszystkie okoliczności danego konkretnego przypadku, określi wielkość i rodzaj doznanych szkód.

Umożliwienie dochodzenia dalszych roszczeń w drodze postępowania sądowego pozwala wyeliminować ujemne zjawiska, które nieuchronnie występują w systemie ryczałtowym, w związku ze stosowaniem schematów uniemożliwiających indywidualizację.

W ramach systemu odpowiedzialności za naruszenie przepisów z zakresu ochrony pracowników omówienia wymaga kolejny rodzaj odpowiedzialności, jakim jest odpowiedzialność za wykroczenia przeciw prawom pracownika. Przewiduje ją dział XIII Kodeksu pracy.

¹⁴ Ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206) skreśliła art. 40.

Zamieszczenie w Kodeksie pracy działu odnoszącego się do odpowiedzialności o charakterze karnym stanowi przejaw troski o zapewnienie prawidłowego stosowania norm prawa pracy. Jest istotnym elementem ochronnej funkcji prawa pracy. Już w tym miejscu zauważyć trzeba, że sankcjonujące oddziaływanie przepisów działu XIII nie ogranicza się wyłącznie do norm zawartych w Kodeksie pracy, ale obejmuje także pozakodeksowe przepisy prawa pracy.

Kodeks pracy nie reguluje zasad odpowiedzialności za wykroczenia przeciw prawom pracownika, w tym zakresie zastosowanie mają przepisy Kodeksu wykroczeń (art. 48 k.w.).

Przyjmuje się, że ustawodawca penalizuje określoną kategorię czynów dlatego, że stanowią one istotne zagrożenie dla istniejącego układu stosunków społecznych, godząc bezpośrednio w interes zbiorowy bądź jednostki i jej prawa¹⁵. W obrębie prawa pracy wykroczenie przeciw prawom pracownika jest społecznie niebezpieczne, jeżeli narusza interes pracowników. Na listę wykroczeń wprowadzono tylko te czyny społeczne, które zdaniem ustawodawcy nadają się do zwalczania za pomocą środków właściwych prawu o wykroczeniach. Kodeks pracy w art. 281-283 zawiera stosunkowo szeroki katalog wykroczeń przeciw prawom pracownika. Jego rozbudowanie w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji oznacza w praktyce wzmożenie penalizacji stosunków pracy.

W stosunku do wykroczeń przeciwko prawom pracownika co do zasady może być stosowana tylko kara grzywny (art. 24 k.w.). Wyjątkowo w sytuacjach określonych art. 36 k.w. możliwe jest nałożenie kary nagany. W razie odstąpienia od wymierzenia kary możliwe jest zastosowanie tzw. środka oddziaływania społecznego (art. 39 ust. 2 k.w.), a także środka oddziaływania wychowawczego (art. 41 k.w.).

Ramy opracowania uniemożliwiają omówienie katalogu wykroczeń zamieszczonych w Kodeksie pracy. Nie można wszakże pominąć milczeniem wykroczenia z art. 281 pkt 1 k.p., które w praktyce, niestety, często się pojawia. Pozostaje ono w ścisłym związku z nieprawidłowościami obserwowanymi w życiu społecznym, przejawiającymi się w zawieraniu umów cywilnoprawnych w szczególności umowy zlecenia albo umowy o dzieło w sytuacjach, w których *de facto* dana osoba wykonuje pracę wedle zasad właściwych stosunkowi pracy. Omawiany przepis skrótowo określa to zjawisko jako zawieranie umów cywilnoprawnych „w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę”.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że istotne jest zrozumienie powodów, dla których wprowadzono analizowany przepis. Nie powinien on być rozumiany jako ograniczenie swobody umów. Jeżeli rzeczywistą wolą stron jest zatrudnienie w ramach umowy cywilnoprawnej, nie można się temu sprzeciwiać. Chodzi jedynie o ustalenie, czy pod pozornymi stosunkami cywilnoprawnymi nie próbuje się „uciec” od ciężarów wynikających z przepisów prawa pracy, gwarantujących pracownikowi konkretne uprawnienia¹⁶.

¹⁵ A. Gubiński, *Zarys prawa karnego*, Warszawa 1974.

¹⁶ J. Iwulski, *Udział inspektora pracy w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 9, s. 25 i 26.

Trzeba przyznać, że *ratio legis* tego przepisu nie do końca jest czytelne. Może zatem trzeba wrócić do zgłaszanego w dyskusji sejmowej wniosku zmierzającego do uściślenia tego przepisu poprzez dodanie słów „w celu obejścia ustaw”¹⁷ i uznać tę propozycję za uzasadnioną. Obok aspektu społecznego tej propozycji przejawiającego się w przybliżeniu intencji przyjętego rozwiązania prawnego, zwrócić należy także uwagę na problem winy. Zawarcie w tekście warunku „w celu obejścia ustaw” zawęży odpowiedzialność do czynów popełnionych z winy umyślnej. Natomiast aktualnie, wobec braku takiego uwarunkowania, także w odniesieniu do art. 281 pkt 1 k.p. należy brać pod uwagę zarówno winę umyślną, jak i nieumyślną. W zależności od tego, jakie cele chce się osiągać stosowaniem odpowiedzialności za wykroczenia, przyjęć trzeba jakieś rozwiązanie. Odpowiedzieć trzeba na pytanie, czy zmierzają do wymuszania poszanowania prawa czy represjonowania sprawców? Wybór opcji wymusza odpowiedź na kolejną wątpliwość, czy odpowiedzialność obejmować ma tylko winę umyślną czy także nieumyślną.

Na tle art. 281 k.p. pojawiła się dość istotna wątpliwość mająca znaczenie praktyczne, a mianowicie, czy inspektor pracy, działający w ramach kompetencji przypisanych Państwowej Inspekcji Pracy, władny jest ustalać istnienie stosunku pracy mimo zawarcia przez podmioty umowy cywilnoprawnej i nakładać karę grzywny, czy też przed zastosowaniem kary powinien wystąpić do sądu o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zdaniem niektórych, ponieważ zachowanie sprawcy powiązane jest ściśle z sytuacją określoną w art. 22 § 1 k.p., inspektor pracy jako organ decydujący o karze, uprawniony jest do badania konkretnego stanu faktycznego i ustalenia istnienia stosunku pracy¹⁸. Ustalenie takie stanowi przesłankę decyzji o karze orzeczonej za wykroczenie, nie jest natomiast dokumentem potwierdzającym stosunek pracy dla osób trzecich lub nawet dla zainteresowanego pracownika¹⁹. Inni natomiast uważają, że nałożenie kary powinno być poprzedzone ustaleniem przez sąd pracy istnienia w danym konkretnym przypadku stosunku pracy²⁰. Argumentując ten punkt widzenia, zwraca się uwagę na to, że wymierzając grzywnę dokonuje się *de facto* ustalenia treści łączącego strony stosunku prawnego, czyli dokonuje się czynności zastrzeżonej dla wymiaru sprawiedliwości (dla sądów cywilnych)²¹. Dodatkowo podkreśla się, że inspektor samodzielnie oceniający konkretny przypadek w większości nie ma prawniczego wykształcenia i trudno sobie wyobrazić by mógł kompetentnie rozstrzygać o kwestiach wymagających specjalistycznego przygotowania²².

¹⁷ Omówienie zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika*, Warszawa 1996, s. 99.

¹⁸ H. Lewandowski, Z. Góral, *Przeciwdziałanie stosowaniu umów cywilnoprawnych do zatrudnienia pracowniczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 12, s. 32 i n.

¹⁹ Ibid., s. 32.

²⁰ A. Sobczyk, *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy – wątpliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 36-37.

²¹ Ibid., s. 37.

²² S. Płażek, *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 39.

W moim przekonaniu, przed nałożeniem kary grzywny inspektor pracy powinien uzyskać wyrok ustalający istnienie stosunku pracy.

Odpowiedzialność za wykroczenia określone art. 281 k.p. obciążają pracodawcę lub inne osoby działające w imieniu pracodawcy. Wobec takiego ujęcia, pojęcie pracodawcy zawarte w art. 3 k.p., dla potrzeb odpowiedzialności za wykroczenia przeciw prawom pracownika musi ulec modyfikacji, gdyż wykroczenia dopuścić się może jedynie osoba fizyczna. Wynika to z istoty tej odpowiedzialności, w której podmiotową stroną społecznego niebezpieczeństwa wyrażają procesy psychiczne sprawcy, które towarzyszą czynowi. Przymiot pracodawcy, w rozumieniu art. 281 k.p., będzie więc miała osoba fizyczna, jeżeli zatrudni pracowników, a nie jednostka organizacyjna.

Odpowiedzialność za wykroczenia obciąża też osoby działające w imieniu pracodawcy. Są to osoby zarządzające w imieniu pracodawcy zakładem pracy, najczęściej jest to dyrektor lub kierownik jakiegoś działu lub inna osoba, która działa z umocowania pochodzącego od pracodawcy.

Również nieco uwagi poświęcić trzeba art. 283 k.p., który zawiera szereg wykroczeń, bezpośrednio lub pośrednio związanych z zagadnieniami bezpieczeństwa i higieny pracy. Przepis ten, w porównaniu z tekstem sprzed nowelizacji, uległ modyfikacji i znacznemu rozbudowaniu.

Koncentrując uwagę na art. 283 § 1 k.p., zauważyć trzeba, że w poprzednim ujęciu podmiotami, wobec których można było stosować odpowiedzialność za wykroczenia, były osoby kierujące zakładem pracy lub zespołem pracowników oraz osoby działające w imieniu kierownika zakładu pracy.

Obecnie przyjęto inną formułę. Odpowiedzialność za wykroczenia (art. 283 § 1 k.p.) obciąża tego, kto odpowiedzialny jest za stan bhp w zakładzie pracy oraz osoby kierujące pracownikami.

Jak z tego wynika, podmiotowe ujęcie uległo modyfikacji, natomiast niezmienny został przedmiot ochrony. Zarówno poprzednio jak i obecnie wykroczenie polega na nieprzestrzeganiu przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Z artykułu 207 § 1 k.p. jednoznacznie wynika, że odpowiedzialnością za stan bhp obciążono pracodawcę, czyli jednostkę organizacyjną, a także osoby fizyczne, jeżeli zatrudniają one pracowników (art. 3 k.p.), przy czym, mówiąc o odpowiedzialności za stan bhp, pojęcie to należy rozumieć szeroko. To nie tylko odpowiedzialność za jednorazowe stworzenie odpowiednich warunków zapewniających bezpieczną i higieniczną pracę, ale także obowiązek dbania, aby warunki te nie pogarszały się wskutek zużycia lub zepsucia maszyn, urządzeń, narzędzi itp.²³

Kolejnymi podmiotami (obok pracodawców) ponoszącymi odpowiedzialność na podstawie art. 283 § 1 k.p. są osoby, które dopuszczają się naruszeń w zakresie bhp, „kierując pracownikami”. Jest to szerokie ujęcie. W tej grupie podmiotów mieszczą się z pewnością osoby zarządzające zakładem pracy w imieniu pracodawcy, kierownicy komórek organizacyjnych zakładu, majstrowie, brygadziści. Sądzę jednak, że zakresu podmiotowego nie można ograniczać jedynie do tych osób. Podzielam w tej

²³ M.T. Romer i in., *Kodeks pracy z komentarzem*, Warszawa 1996, s. 293.

mierze pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, że przepis ten odnosi się również do każdego, kto choćby dorywczo kieruje pracą innych²⁴.

Wypowiedź ta wymaga uściślenia. Kodeks wyraźnie stanowi, że odpowiedzialnością obciążyć można tego, kto, „kierując pracownikami”, naruszył przepisy i zasady bhp. W konsekwencji trzeba by przyjąć, że jeżeli w konkretnym zakładzie pracy ktoś, kierując pracą osób nie mających statusu pracownika (gdyż pracę wykonują np. na podstawie umowy cywilnoprawnej), dopuści się naruszenia przepisów i zasad bhp, to osoba ta nie będzie ponosiła odpowiedzialności na podstawie tego przepisu. Oczywiście, nie taki sens nadano temu przepisowi. Wydaje się, że zmiana stylizacji jest wskazana po to, by uniknąć niejasności.

Od strony przedmiotowej wykroczeniem z art. 283 § 1 k.p. jest nieprzestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. W odniesieniu do wykroczeń polegających na naruszeniu przepisów bhp oczywiste jest, że chodzi tu o wszelkie przepisy dotyczące tej materii, a więc nie tylko zawarte w Kodeksie pracy, ale również w aktach wykonawczych oraz przepisach o charakterze branżowym. Wątpliwości natomiast pojawiają się w odniesieniu do zasad bhp.

Kodeks pracy niejednokrotnie posługuje się tym pojęciem. Na przykład na pracodawców nakłada obowiązek zapewnienia przestrzegania w zakładzie pracy przepisów i zasad bhp (art. 207 § 2 pkt 2 k.p.), zapoznania się z przepisami i zasadami bhp (art. 207 § 3 k.p.). Zobowiązuje osoby kierujące pracownikami do organizowania stanowisk pracy zgodnie z przepisami i zasadami bhp (art. 212 pkt 1), egzekwowania przestrzegania przepisów i zasad bhp (art. 212 pkt 5).

Wprowadzenie pojęcia zasad bhp stanowi odesłanie pozasystemowe, omawiany zwrot językowy nawiązuje bowiem do zasobu wiedzy, czerpanej z różnych źródeł. W szczególności chodzi tu o znajomość zasad techniki, określających reguły postępowania wypracowane przez badania teoretyczne i doświadczenie praktyczne, oparte na związkach przyczynowych zachodzących w przyrodzie. Nadto ogromne znaczenie ma też doświadczenie życiowe, które z punktu widzenia treści zaliczyć można do dyrektyw technicznych.

Sięgając do ogólnej wiedzy, dano wyraz złożoności problemów, które trudno ująć w formie nakazów i zakazów. Z tego więc punktu widzenia posłużenie się zwrotem niedookreślonym, jaki stanowią zasady bhp, uznać można za uzasadnione. Innych refleksji dostarcza uznanie naruszenia zasad bhp jako wykroczenia przeciw prawom pracownika.

W moim przekonaniu, w odpowiedzialności za wykroczenia nie wystarcza powołanie się na jakąś ogólną, trudną to sprecyzowania zasadę. Zarzut musi być konkretny. Wieloznaczność pojęcia zasad bhp utrudnia precyzyjne postawienie zarzutu, nadto daje możliwość rozszerzania granic odpowiedzialności w sposób niekontrolowany. Z tych względów sądzę, że bez umniejszenia roli i znaczenia odpowiedzialności za wykroczenia można, a nawet należy zrezygnować z tego zwrotu językowego w art. 283 § 1 k.p.

²⁴ W. Muszański, *Kodeks pracy z komentarzem*, Warszawa 1998, s. 251.

Wśród wykroczeń pozostających w sferze zainteresowań prawa pracy wskazać należy również te, które zawarte są w innych niż Kodeks pracy aktach prawnych.

Ustawa o społecznej inspekcji pracy²⁵ za wykroczenie traktuje naruszenie przepisów tej ustawy, a także uniemożliwianie działalności społecznemu inspektorowi pracy, oraz niewykonywanie jego zaleceń. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy popełnić je może osoba działająca w imieniu zakładu pracy. Niewątpliwie przez zakład pracy należy rozumieć pracodawcę. Budzi natomiast wątpliwość ograniczenie podmiotów odpowiedzialności jedynie do osób działających w imieniu pracodawcy z pominięciem samego pracodawcy.

W ustawie o pracy na morskich statkach handlowych²⁶ odpowiedzialność za wykroczenia określona została art. 92-95. Obejmują one naruszenia przepisów o prowadzeniu pośrednictwa pracy dla osób poszukujących pracy na statkach, przepisów o umowach o pracę, o czasie pracy. Nadto odpowiedzialnością za wykroczenia objęto niedopełnienie obowiązku należytego zaopatrzenia statku, niezapewnienie opieki medycznej, niedokonanie repatriacji, dopuszczenie do zatrudnienia pracownika bez ważnej książeczki żeglarskiej, niewpisanie pracownika na listę załogi, nieudzielenie pracownikowi urlopu lub dni wolnych. Specyfika tych wykroczeń wiąże się ze szczególnym charakterem pracy na statkach morskich.

Wspomnieć też trzeba, że w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²⁷ niewykonywanie przepisów tej ustawy zostało uznane za wykroczenie sankcjonowane karą grzywny.

Przechodząc do omówienia spraw proceduralnych stwierdzić trzeba, że stan prawny w tym zakresie uległ zmianie, która pozostaje w ścisłym związku z art. 237 Konstytucji RP.

Ustawa z 28 sierpnia 1998 r.²⁸ uchyliła rozdział II działu XIII Kodeksu pracy, dotyczący postępowania w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika i równocześnie do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²⁹ wprowadziła dział VII, regulujący postępowanie w sprawach o wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej (art. 75-76a).

Nowe rozwiązania prawne przyznają inspektorom pracy pozycję oskarżyciela publicznego w postępowaniu przed kolegiami do spraw wykroczeń oraz przewidują możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

Inspektor pracy, zgodnie z art. 19 k.p.w., w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia do kolegium do spraw wykroczeń (działającego przy sadowym) z wnioskiem o ukaranie, może w granicach swojej właściwości wzywać do

²⁵ Ustawa z 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. Nr 35, poz. 163 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych (Dz. U. Nr 61, poz. 258).

²⁷ Ustawa z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996, Nr 70, poz. 335).

²⁸ Ustawa z 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy, i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 717).

²⁹ Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971, Nr 12, poz. 116 z późn. zm.).

złożenia zeznań, wyjaśnień, opinii oraz do wydania lub okazania przedmiotu lub dokumentu, stanowiących dowód w sprawie. Ma też prawo przesłuchać osobę, przeciw której chce sporządzić wniosek o ukaranie. Musi wyjaśnić, o co dana osoba może być obwiniona, oraz pouczyć ją o prawie odmowy złożenia wyjaśnień, a także możliwości zgłoszenia własnych dowodów.

Wykonywanie tych wszystkich czynności jest ściśle związane z realizacją zadań kontrolnych i nadzorczych, stanowiących istotę obowiązków inspektorów pracy. Konstatacja ta w świetle ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy jest oczywista. Wywołuje jednak określone konsekwencje w zakresie omawianych zagadnień. Otóż, zgodnie z art. 19 § 4 k.p.w., nadzór nad omówionymi wyżej czynnościami, nazywanymi „czynnościami sprawdzającymi”, sprawuje organ bezpośrednio nadrzędny, czyli okręgowy inspektor pracy. Z kolei art. 24 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy zapewnia inspektorom pracy niezależność „od jakichkolwiek wpływów postronnych”. Powstaje sprzeczność między gwarantowaną inspektorowi swobodą a uprawnieniami nadzorczymi okręgowego inspektora pracy³⁰.

Zwrócić też trzeba uwagę na nieznane dotąd rozwiązanie. W sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika, obok inspektora pracy w charakterze oskarżyciela publicznego może występować Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy oraz policja. Zwiększył się tym samym zakres podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania przed kolegiami do spraw wykroczeń. Stwarzać to może dogodne warunki do nasilenia nadzoru nad przestrzeganiem praw pracowniczych, co ma duże znaczenie, zwłaszcza w obecnym okresie, w którym procesy transformacyjne sprzyjają naruszaniu praw pracowniczych przede wszystkim przez prywatnych pracodawców.

W syntetycznym ujęciu można stwierdzić, że zmiany proceduralne w odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracowniczym przejawiają się w: 1) zmniejszeniu kompetencji inspektorów pracy, 2) przerzucaniu ciężaru dokonywania rozstrzygnięć w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia na kolegia, 3) przyznaniu uprawnień oskarżyciela publicznego podmiotom, które do tej pory takich uprawnień nie miały.

Zmiany te, jak sądzić można, stanowią krok w kierunku utworzenia wyspecjalizowanych sądów, których właściwością będzie rozpatrywanie spraw związanych z naruszeniem praw pracowniczych. Ten trend przemian zasługuje na akceptację. W dotychczasowej koncepcji, największą słabością przyjętych rozwiązań jest powierzenie organom niedostatecznie przygotowanym merytorycznie rozstrzygnięć z zakresu wykroczeń. Trzeba też powiedzieć, że łączenie przez inspektora pracy funkcji oskarżania i orzekania, jak miało to miejsce przed wprowadzonymi ostatnio zmianami, słusznie budziło zastrzeżenia. Przejęcie funkcji orzeczniczych (co do zasady) przez organ kolegialny stwarza warunki do bardziej wszechstronnego i bezstronnego wymierzania kar.

³⁰ W. Sanetra, *Zmiany reguł odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika*, „Prawo Pracy” 1999, nr 2, s. 8.

Dla zwalczania naruszeń obowiązków pracodawcy posłużono się także sankcjami karnymi. Kodeks karny w znowelizowanym ujęciu zawiera rozdział poświęcony przestępstwom przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową (art. 218-221).

Analizując znaczenie odpowiedzialności karnej dla ochrony praw pracowniczych, mówi się, że stanowi ona „mocny instrument” oddziaływania. Równocześnie stwierdza się, że: „Sprawy karne o przestępstwa przeciw prawom pracownika zdarzają się wyjątkowo rzadko, co wskazuje, że ten silny instrument nie jest praktycznie wykorzystywany dla skutecznej ochrony praw pracowniczych”³¹.

W podsumowaniu uwag nasuwa się ogólna refleksja, że na system odpowiedzialności na naruszenie przepisów z zakresu ochrony pracy składają się regulacje prawne mieszczące się w różnych gałęziach prawa. Kształtują one odpowiedzialność wedle zróżnicowanych reguł. Odpowiedzialność o charakterze cywilnoprawnym nie wyklucza odpowiedzialności o charakterze karnym a także administracyjno – karnym, przy czym każdy z tych rodzajów odpowiedzialności dysponuje innymi środkami prawnymi. Takie wielopłaszczyznowe oddziaływanie może zapewnić większa skuteczność oddziaływania represyjnego i prewencyjnego.

³¹ Omówienie J. Wojciechowski, *Odpowiedzialność karna za naruszenie praw pracownika*, „Prawo Pracy” 1995, nr 3, s. 22 i n.; tegoż, *Odpowiedzialność karna za niedopełnienie obowiązków w zakresie bhp*, „Prawo Pracy” 1995, nr 4, s. 28 i n.