

Marian Andrzej Liwo

profesor nadzwyczajny, doktor habilitowany, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu
ORCID: 0000-0002-8527-7484

Zmiany w przepisach prawa pracy i innych gałęziach prawa jako przykład populizmu i oddziaływania grup nacisku mijającego się z dbałością o jakość prawa i poszanowanie człowieka w procesie pracy oraz efektywność prawa

Słowa kluczowe: *prawo pracy, prawo gospodarcze, zmiany, populizm, efektywność*

1. Wprowadzenie

Prawo będące najważniejszym osiągnięciem cywilizacji jest podstawą ludzkiej godności i warunkiem demokratycznej formy sprawowania władzy¹. Z praktyki jego stosowania wynika, że jest ono często wynikiem działań nieprzemyślanych, inspirowanych populizmem, łączonych z oddziaływaniem różnych grup nacisku, dążących do wprowadzenia norm służących tylko iluzorycznemu dobru strony naciskającej. Stąd też poprawność w stanowieniu prawa jest nierozzerwalnie związana z jego racjonalnością i efektywnością w ramach rządów prawa w demokratycznym państwie prawnym, w którym legalność winna być granicą, której przekraczać nie wolno.

Na gruncie prawa pracy organizacjami, które winien łączyć wspólny cel zmierzający do ochrony zatrudnionego w zakresie poszanowania jego uprawnień, są organizacje związkowe, organizacje pracodawców oraz pracodawcy, którzy niekiedy stoją po obu przeciwległych stronach zmagania o praworządność w stosunkach pracy, chociaż ta sprzeczność interesów nie powinna mieć miejsca. W praktyce prowadzi to do inspirowania projektów legislacyjnych, których realizacja złudnie służy złe pojmowanemu interesowi społecznemu.

¹ Zob. L.L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1968, s. 9.

Według art. 66 ust. 1 Konstytucji RP² „Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa określa ustawa”. Z tak sformułowanego przepisu wynika, że obejmuje on ochroną nie tylko pracowników, ale każdego zatrudnionego, w szerokim rozumieniu pracy i bez względu na podstawę jej świadczenia³.

Powołany przepis pozwala też na stwierdzenie, że przepisy ustawowe i wykonawcze do ustaw regulujące problematykę bezpieczeństwa i higieny pracy nie mogą być konstruowane dowolnie i zmieniane stosownie do budzących dezaprobatę oczekiwań różnych grup nacisku bez poszanowania ich ochronnego celu i wynikających z nich zasad. Realizując postanowienia Konstytucji, ustawodawca zobowiązał pracodawców w art. 207 § 2 pkt 4 k.p.⁴ do zapewnienia spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, uwzględniającej zagadnienia techniczne, organizację pracy, warunki pracy, stosunki społeczne oraz wpływ warunków środowiska pracy.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z zasadniczych zadań szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy jest kształtowanie polityki oddziaływującej na kulturę zachowań wobec tego bezpieczeństwa i higieny, ukierunkowanej na postawy wobec bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zachowań w określonych sytuacjach.

Wśród wielu obowiązków pracodawców wynikających z Kodeksu pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy prowadzenie szkoleń pracowników jest traktowane przez ustawodawcę jako jeden z obowiązków podstawowych, co potwierdzają również inne przepisy Kodeksu pracy, w tym art. 94 k.p., który zobowiązuje pracodawcę do prowadzenia systematycznych szkoleń pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny. Zaznajamianie natomiast pracowników z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy następuje w szczególności w ramach szkolenia wstępnego i szkoleń okresowych, z którymi wiąże się określone koszty dotyczące w szczególności szkoleń okresowych. Obowiązki pracodawców w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy mają bowiem charakter majątkowy organizacyjny. Obowiązki o charakterze majątkowym to obowiązki pokrywania określonych kosztów związanych między innymi ze szkoleniem pracowników, a obowiązki o charakterze organizacyjnym to obowiązki podjęcia określonych działań zgodnych z przepisami, wykonywanych przez określone osoby, którym te działania powierzono. Obowiązkom tym odpowiadają określone formy odpowiedzialności⁵. Koszty ponoszone przez pracodawców z tytułu wykonywania obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym i w zakresie szkoleń pracowników, są przedmiotem stałych krytycznych uwag pracodawców, z których wynika, że ciągle obciążanie ich wieloma obowiązkami w omawianym przedmiocie ma istotny wpływ na koszty pracy. Nie jest to jednak zgodne z prawdą, gdyż jeszcze przed wejściem w życie zasadniczej zmiany działu dziesiątego Kodeksu pracy, tj. przed 2.06.1996 r., ponosili oni także obowiązki i koszty

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

³ Zob. szerzej T. Nycz, *Konstytucyjna gwarancja bezpiecznych i higienicznych warunków pracy*, Kraków–Tarnobrzeg 2000, s. 9; M. Liwo, *Ochrona pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. i prawa międzynarodowego oraz Unii Europejskiej* [w:] *Środki praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. H. Zięba-Załuśka, P. Chmielnicki, Warszawa 2012, s. 132; M. Liwo, *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015/2, s. 12.

⁴ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.), dalej – k.p.

⁵ Zob. też szerzej E. Modliński, *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, Warszawa 1979, s. 19–20.

wynikające z wypełniania obowiązków związanych z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Obowiązki te nakładały na pracodawców przepisy uprzednio obowiązującego działu dziesiątego Kodeksu pracy oraz szereg aktów wykonawczych do tego działu i inne szczegółowe akty prawne dotyczące różnych zakresów tematycznych, w tym i szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy⁶. Już wówczas wskazywano również, że zarówno przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, jak i aktów wykonawczych do niego określają wyłącznie standardy minimalne niezbędne do spełnienia przez pracodawcę obowiązków w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy i ochrony zdrowia wobec wszystkich pracowników niezależnie od miejsca wykonywania pracy, podstawy zatrudnienia itp.⁷ Także obowiązująca przed wejściem w życie Kodeksu pracy ustawa o bezpieczeństwie i higienie pracy⁸ nie pozostawiała żadnych złudzeń co do obowiązków (według ówczesnego nazewnictwa) zakładów pracy w przedmiocie finansowania obowiązków związanych z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym i szkoleń pracowników.

W warunkach gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP, nie jest możliwe, aby koszty obowiązków w omawianym przedmiocie ponosiło państwo oraz oczywiście pracownicy⁹. Należy też przypomnieć, że w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁰, które uregulowało szczegółowe zasady szkoleń w tym przedmiocie, zmniejszono obowiązki pracodawców dotyczące tych szkoleń, a także obciążenia z tytułu związanych z nimi kosztów. Takie bowiem założono efekty wejścia w życie od 1.07.2005 r. nowych przepisów¹¹. W powołanym rozporządzeniu z 27.07.2004 r. między innymi uszczegółowiono niektóre przepisy w celu dostosowania ich do dyrektyw Wspólnoty Europejskiej, a szczególnie dyrektywy 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy¹². Z treści tej dyrektywy wynika bowiem między innymi obowiązek szkoleń określonych pracowników w sprawach bezpieczeństwa i ochrony zdrowia z uwzględnieniem nowych i zmieniających się zagrożeń dla życia i zdrowia. Ponadto zgodnie ze zgłoszonymi przez organizacje związkowe i Państwową Inspekcję Pracy uwagami w omawianym rozporządzeniu z 27.07.2004 r. zwiększono minimalną

⁶ Zob. szerzej K. Zakrzewska-Szczepańska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Koszty ponoszone przez pracodawców z tytułu wykonywania obowiązków w dziedzinie BHP*, część I, „Służba Pracownicza” 2000/8, s. 16–18.

⁷ K. Zakrzewska-Szczepańska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Koszty...*, część I, s. 18.

⁸ Ustawa z 30.03.1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz.U. Nr 13, poz. 91).

⁹ K. Zakrzewska-Szczepańska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Koszty...*, s. 16–18; K. Zakrzewska-Szczepańska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Bezpieczeństwo i warunki pracy, Koszty ponoszone przez pracodawców z tytułu wykonywania obowiązków w dziedzinie BHP*, część II, „Służba Pracownicza” 2000/9, s. 19–20.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27.07.2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.), dalej – rozporządzenie z 27.07.2004 r.

¹¹ Zob. W. Leszczyński, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Przed zmianą przepisów o szkoleniach w zakresie bhp*, „Służba Pracownicza” 2004/12, s. 31–33.

¹² Dyrektywa Rady z 12.06.1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.Urz. UE L 183, s. 1), polski przekład: *Dyrektywy EWG*, Warszawa 2001.

częstotliwość szkolenia okresowego (z wyjątkiem osób zatrudnionych na stanowiskach robotniczych), tj. ustalono, że szkolenie takie winno być prowadzone nie rzadziej niż raz na 5 lat (dotychczas nie rzadziej niż raz na 6 lat)¹³. Określenie natomiast w powołanym rozporządzeniu, że pracownicy administracyjno-biurowi, których charakter pracy wiąże się z narażeniem na czynniki szkodliwe dla zdrowia, uciążliwe bądź niebezpieczne albo z odpowiedzialnością w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, podlegają temu szkoleniu z określoną w rozporządzeniu częstotliwością, było przejrzyste i niebudzące wątpliwości.

Należy mieć na uwadze, że szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy nie tylko zapewniają określoną wiedzę i umiejętność zachowywania się w sytuacji zagrożenia osobom szkolonym, w środowisku pracy i poza nim, ale i zmniejszają zagrożenia dla ich zdrowia i życia. Oddziałują też na sposób wykonywania pracy, jej organizację i efektywność, pełniąc równocześnie funkcję kontrolną w przedmiocie bezpiecznych warunków pracy i potrzeby ich zabezpieczenia. Nie ulega zatem wątpliwości, że przynoszą one w konsekwencji większe zyski w różnych kryteriach ocen aniżeli straty w postaci ograniczonych kosztów, jeżeli szkoleniom tym zapewni się szczególną staranność i rangę.

2. Obowiązujący stan prawny i mający miejsce stan faktyczny

Zgodnie z nową treścią art. 237³ § 2² k.p. szkolenie okresowe pracownika, o którym mowa w § 2, nie jest wymagane w przypadku pracownika zatrudnionego na stanowisku administracyjno-biurowym, gdy rodzaj przeważającej działalności pracodawcy w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej znajduje się w grupie działalności, dla której ustalono nie wyższą niż trzecią kategorię ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, chyba że z oceny ryzyka, o której mowa w art. 226 pkt 1 k.p., wynika, że jest to konieczne¹⁴.

W przypadku gdy rodzaj przeważającej działalności pracodawcy w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej znajduje się w grupie działalności, dla której zostanie ustalona wyższa niż trzecia kategoria ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, pracodawca w myśl art. 237³ § 2³ k.p. jest obowiązany przeprowadzić szkolenie okresowe pracownika, o którym mowa w § 2, w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia ustalenia wyższej kategorii ryzyka¹⁵.

¹³ Rozporządzenie z 27.07.2004 r. było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 28.05.1996 r. w sprawie szczegółowych zasad szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 62, poz. 285) zachowanym w mocy na podstawie art. 19 ustawy z 14.11.2003 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2081).

¹⁴ Art. 237³ § 2² dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz.U. poz. 2244). Zmiana weszła w życie 1.01.2019 r.

¹⁵ Art. 237³ § 2³ dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym. Zmiana weszła w życie 1.01.2019 r.

Zgodnie z przepisem zawartym w art. 237³ § 2⁴ k.p. przepis § 2³ stosuje się odpowiednio, gdy z dokonanej oceny ryzyka, o której mowa w art. 226 pkt 1 k.p., wynika, że przeprowadzenie szkolenia okresowego pracownika, o którym mowa w § 2², stało się konieczne. Szkolenie okresowe przeprowadza się w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia dokonania oceny ryzyka¹⁶.

Omawiany przepis przeczy zasadom poprawnej techniki legislacyjnej wobec niespełnienia wymagań zrozumiałości, zwięzłości, systematyczności i nadmienionej szczegółowości, co powoduje, że budzi on poważne wątpliwości adresatów w zakresie realizacji treści zawartych w nim norm i intencji ustawodawcy. Wyróżniając w przepisach merytorycznych ustawy przepisy ogólne i szczegółowe, materia uregulowana w omawianym artykule winna była znaleźć się w przepisach wykonawczych, które mogą zawierać bardziej rozbudowane treści, a których unormowanie w przepisach ustawy nie służy jej przejrzystości. Jakkolwiek ustawa jest aktem o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, to nie oznacza to, że nie jest niezbędne zachowanie zwięzłości charakteru jej postanowień¹⁷. Należy też zauważyć, że jakkolwiek stanowienie prawa w kulturze prawa stanowionego jest mechanizmem złożonym pod względem między innymi techniczno-organizacyjnym, polityczno-społecznym i podziału kompetencji, to konieczna jest również szczególna staranność w formułowaniu zawartych w nim norm zapewniających spójność, zwięzłość i akceptację społeczną jako warunek jego przestrzegania¹⁸. Na tle przejawiającej się krytyki w przedmiocie wprowadzonej zmiany odnośnie szkoleń okresowych pracowników zatrudnionych na stanowisku administracyjno-biurowym nie można przyjąć, że wprowadzona zmiana jest powszechnie oceniana pozytywnie jako w pełni przemysłana.

Nieraz bowiem zła regulacja jest gorsza niż żadna, stąd źle jest, gdy dokonuje się regulacji nieprzemysłanych. Jakkolwiek czasem należy coś zmienić, np. gdy mająca miejsce regulacja jest niewystarczająca lub błędna, to należy to jednak czynić mądrze z pogłębioną refleksją skutków regulacji, która wymaga obserwacji, rzeczywistych ocen i poważnie traktowanych konsultacji, „spiesząc się powoli”, jak mówili Rzymianie, którzy zawsze korzystali z doświadczeń prawodawców, którzy podjęli poprzednio wcześniej ten sam problem. Nie można zatem wprowadzać złych zmian, kierując się wyłącznie obietnicą czy naciskiem, bo wówczas służy to wyłącznie złym celom i uzasadnia przekonanie, że psucie prawa zaczyna się już na etapie jego tworzenia. Prawo nie może być też zbyt elastyczne (która to elastyczność w ostatnich latach jest nadużywana) w stopniu umożliwiającym spełnienie nieracjonalnych pomysłów.

Jak już zostało podniesione i podkreślone, normatywnie poprawnie uregulowane szkolenia winny między innymi promować kulturę w zakresie bezpieczeństwa i higieny poprzez kształtowanie zaangażowanych podstaw w zakresie tego bezpieczeństwa i higieny pracy oraz

¹⁶ Art. 237³ § 2⁴ dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym. Zmiana weszła w życie 1.01.2019 r.

¹⁷ Zob. M. Półtorak, *Proces stanowienia rozporządzeń* [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. I. Krawczyk, Warszawa 2014, s. 148.

¹⁸ Zob. też H. Rot, *Ogólne cechy procedury prawotwórczej* [w:] *Główne Kultury prawne współczesnego świata*, red. H. Rot, Warszawa 1995, s. 47.

zachowania w określonych sytuacjach. Kształtowanie to wymaga ciągłości procesu szkoleń, co też wynika z gramatycznej wykładni art. 207 § 2 pkt 4 k.p. Mające miejsce ograniczenie szkoleń pracowników administracyjno-biurowych w nowej regulacji uniemożliwia natomiast kształtowanie tej kultury u części pracowników, stanowiąc formę ich dyskryminacji w imię iluzorycznego zmniejszenia kosztów pracy, które to koszty szkoleń pracowników administracyjno-biurowych nie stanowią liczącej się pozycji w wydatkach pracodawcy.

Prawo bowiem, o czym nie wolno zapominać, należy do zjawisk świata kultury, które winno być traktowane jako szczególna wartość ze względu na to, że ukierunkowuje ono postawy człowieka w pożądanym kierunku, a w omawianym przedmiocie również jego zachowania przejawiające się w odnoszeniu się do problemów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz postępowania w określonych sytuacjach stwarzających zagrożenia.

Ograniczenie szkoleń okresowych pracowników na stanowisku administracyjno-biurowym przeczy też założeniu kształtowania kultury prawnej w procesie pracy rozumianej także jako misja rządu i pośrednio pracodawców. Polityka w tym przedmiocie winna być zatem realizowana w myśl określonych zasad ustrojowych zawartych między innymi w art. 66 Konstytucji RP, czemu winny służyć normy prawne kształtujące określone obowiązki w sposób niepowodujący odstępstw od tych zasad w imię spełniania nieracjonalnych oczekiwań określonych grup społecznych.

Czasy współczesne przynoszą wiele dotychczas nieznanych zagrożeń bezpieczeństwa w różnych kryteriach ocen, które niekiedy z pozoru błahe mogą wywołać katastroficzne skutki. Coraz większym zagrożeniem są też różnego rodzaju działania terrorystyczne, o których coraz częściej donoszą media, informując o ewakuacji pracowników różnych urzędów na tle zagrożenia terrorystycznego. Zagrożenia te mogą dotyczyć również pracowników administracyjno-biurowych wykonujących pracę w podmiotach publicznych i prywatnych, których obowiązki wiążą się nie tylko z pracą w określonym pomieszczeniu, ale również i bardzo często z przebywaniem w różnych miejscach zakładu pracy, w których mogą one mieć miejsce. Z tego też względu systematyczność szkoleń bez dyskryminowania określonych grup pracowniczych, przejawiająca się w pobliżliwości podejścia do potrzeby przekazywania wiedzy, jej utrwalania i kształtowania zaangażowanych postaw wobec bezpieczeństwa i higieny pracy oraz różnego rodzaju zagrożeń, jest działaniem niezwykle szkodliwym. Podczas szkoleń okresowych, co należy ponownie podkreślić, pracownicy uzyskują także informacje o wielu sytuacjach szczególnych na tle zmieniających się zjawisk i zagrożeń oraz sposobie postępowania w razie ich wystąpienia.

Obecne sformułowanie obowiązku szkoleń nie tylko ogranicza zakres tego szkolenia wobec pracowników administracyjno-biurowych, ale zawiera złożony tryb postępowania, który budzi dezaprobatę i wątpliwości adresatów, w tym także osób zatrudnionych w służbie bezpieczeństwa i higieny pracy. Stąd też potrzeba, aby ustawodawca rozważył celowość dokonanej zmiany bądź co najmniej w rozporządzeniu w sprawie szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy zawarł poprawne treści precyzujące nowe obowiązki, które nie budziłyby wątpliwości i nie sprzyjałyby różnego rodzaju niepoprawnym publikacjom. Z wprowadzonej zmiany wynika np. zróżnicowanie obowiązku szkolenia okresowego pracowników na stanowiskach administracyjno-biurowych od ustalenia rodzaju przeważającej działalności pracodawcy i usytuowania go w grupie działalności, dla której zostanie określona

grupa ryzyka zawodowego z odesłaniem do przepisów o statystyce publicznej i przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych¹⁹. Jest ono przykładem braku zwięzłości i syntetyczności regulacji, która powinna w sposób zrozumiały dla adresatów i spójny z innymi przepisami, np. z powołanym art. 207 § 2 pkt 4 k.p., wyrażać intencje ustawodawcy z poszanowaniem zasad techniki prawodawczej.

Iluzoryczne zmniejszenie kosztów szkoleń okresowych, które mogą uzyskać pracodawcy wobec ograniczenia szkoleń na stanowiskach administracyjno-biurowych, nie wyrówna strat tym spowodowanych w szeroko rozumianej świadomości prawnej wyżej wymienionych osób co do realizacji obowiązku pracodawcy wynikającego również z art. 237³ k.p., zakazującego dopuszczenia pracownika do pracy, do której wykonywania nie posiada on wymaganych kwalifikacji lub potrzebnych umiejętności, a także dostatecznej znajomości przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Wśród wielu niejasności wynikających z wprowadzonej zmiany dotyczącej szkoleń można mieć również wątpliwość, jak należy traktować obowiązek szkolenia pracowników administracyjno-biurowych, którzy kierują innymi pracownikami? Niezbędne jest bowiem odróżnianie osób uczestniczących w procesie pracy z uwzględnieniem ich statusu, tj. odróżnienie pracodawców i pracowników kierujących pracownikami w ramach pracy administracyjno-biurowej od pracowników administracyjno-biurowych niesprawujących żadnego kierownictwa. Z tego też względu należy przyjąć brak możliwości zwolnienia osób kierujących ze szkoleń okresowych.

Na tle rozważań dotyczących ograniczenia szkoleń okresowych wobec pracowników na stanowiskach administracyjno-biurowych należałoby w końcu odpowiedzieć na pytanie, co może zrobić racjonalny pracodawca mający na względzie nadrzędne racje bezpieczeństwa i higieny pracy w środowisku pracy, które to racje, chroniąc dobro najwyższe, którym jest zdrowie i życie pracownika, leżą przecież w interesie wspólnym stron stosunku pracy?

W ocenie autora należałoby ponownie ze szczególną starannością przyjrzeć się ocenom ryzyka dokonywanym przez pracodawcę w myśl art. 226 pkt 1 k.p. z uwzględnieniem okoliczności, które wynikają z różnorodności zagrożeń i potrzeby im zapobiegania, oraz uzupełnić dokonane oceny o nowe treści.

Wskazaniem dla wielokierunkowych, racjonalnych zachowań i działań pracodawców w omawianym przedmiocie może być też wyrok Sądu Najwyższego z 25.10.1968 r., II PR 146/68²⁰, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że zagrożenia procesu pracy winny zobowiązywać także do sprawdzania realizacji zachowań i działań zapewniających bezpieczeństwo i ochronę zdrowia oraz życia bez względu na to, czy obowiązek takiego sprawdzania został zapisany w konkretnym przepisie. Wydaje się również, że działania te winny być podejmowane również, gdy wprowadzony przepis budzi kontrowersje poprzez eliminowanie obowiązku rzutującego na bezpieczeństwo i ochronę zdrowia.

¹⁹ Zob. też K. Grodzicka-Lisek, *Zwolnienie ze szkoleń okresowych pracowników administracyjno-biurowych*, „Aktualności BHP” lipiec–sierpień 2018, s. 1–2; S. Kryczka, *Od 2019 r. pracownicy administracyjno-biurowi bez szkoleń okresowych bhp*, „Aktualności BHP” listopad–grudzień 2019, s. 1–3. Zob. też T. M. Nycz, *Kodeks pracy z komentarzem*, Kraków–Tarnobrzeg 2008, s. 627.

²⁰ Wyrok SN z 25.10.1968 r., II PR 146/68, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 1969/12, s. 59.

Do poważnego traktowania szkoleń okresowych winny składać również sprawozdania i oceny prezentowane w tym przedmiocie przez Państwową Inspekcję Pracy.

3. Szkolenia pracowników na tle kontroli Państwowej Inspekcji Pracy

Według sprawozdań Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy i ocen Państwowej Inspekcji Pracy stan warunków pracy nadal budzi dezaprobatę, a obowiązek prowadzenia szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy traktowany jest niekiedy z dużą pobłażliwością wobec czasu trwania, jakości szkoleń, przygotowania wykładowców, należytego dokumentowania szkoleń czy braku jednoznacznych unormowań dających prawo reagowania przez określone podmioty na jakość procesu szkolenia w omawianym zakresie, przy braku regulacji prawnej zawierającej wprost wskazanie podmiotu publicznego sprawującego nadzór merytoryczny nad określonymi jednostkami prowadzącymi szkolenia.

Według Państwowej Inspekcji Pracy nieprawidłowości dotyczące omawianych szkoleń powodowane są między innymi:

- 1) brakiem zainteresowania problematyką szkoleń wśród wielu pracodawców, którzy traktują szkolenia jako uciążliwą konieczność, i przyzwoleniem pracodawców na nieprzestrzeganie przepisów w tym zakresie;
- 2) traktowaniem szkoleń wyłącznie w kategorii kosztów, co przekłada się na złą jakość szkoleń (poprzez dokonywanie wyboru najtańszych usługodawców, niekiedy nieznających w pożądanym stopniu specyfiki zakładu, łączenie pracowników z różnorodnych stanowisk pracy i prowadzenie szkolenia według jednego nieodpowiadającego tym różnorodnym stanowiskom programu)²¹.

4. Inne przykłady nieracjonalnych działań ustawodawcy

Omawiana zmiana art. 237³ § 2² k.p. nie jest jedynym przykładem oddziaływania grupy nacisku, w konsekwencji którego ma miejsce psucie prawa. Pod pojęciem tych grup rozumie się między innymi ugrupowania łączące ludzi o wspólnym interesie, które dążąc do jego osiągnięcia, czynią to między innymi poprzez wywieranie nacisku na różnych szczeblach działania państwa, w tym także wobec różnych ciał doradczych i konsultacyjnych²².

Kolejną zmianą, obok omawianej zmiany zawartej w art. 237³ § 2² k.p., jest zmiana treści art. 237¹¹ § 1 pkt 2 k.p., dająca od 1.01.2019 r. pracodawcy posiadającemu ukończone

²¹ *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za okres 2014–2017 oraz Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektor Pracy, Działalność szkoleniowa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz prawa pracy, prowadzona przez ośrodki i instytucje szkoleniowe*, Warszawa 2009 (materiał niepublikowany).

²² G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2008, s. 52–53.

szkolenie niezbędne do wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy prawo do samodzielnego wykonywania zadań tej służby, jeżeli zatrudnia:

- 1) do 10 pracowników albo
- 2) do 50 pracowników i jest zakwalifikowany do grupy działalności, dla której ustalono nie wyższą niż trzecia kategorię ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²³.

W tym miejscu należy zauważyć, że już w wyniku ustawy z 14.10.2003 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw²⁴ dokonano między innymi zmiany art. 237¹¹ k.p. głównie w celu pełnego dostosowania prawa polskiego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy do prawa Unii Europejskiej, w tym szczególnie do postanowień dyrektywy Rady 89/391/EWG, dotyczącej realizacji przedsięwzięć mających na celu poprawę bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników podczas pracy (zwanej dyrektywą ramową)²⁵. Przedmiotowa dyrektywa dopuściła bowiem w art. 7 ust. 7 do samodzielnego określenia przez państwa członkowskie zakładów pracy, w których ze względu na charakter działalności lub wielkość pracodawca sam może prowadzić działalność związaną z ochroną zdrowia i przeciwdziałaniem ryzyku zawodowemu w zakładzie pracy, jeżeli ma kwalifikacje niezbędne do prowadzenia działalności, wprowadzając przy tym dbałość o efektywność działania pracodawców. W wyniku tej zmiany dano pracodawcom posiadającym ukończone szkolenie niezbędne do wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy możliwość wykonywania zadań tej służby (której to możliwości dotąd nie mieli), jeżeli zatrudniali:

- 1) do 10 pracowników,
- 2) do 20 pracowników i byli zakwalifikowani do grupy działalności, dla której ustalono nie wyższą niż trzecia kategorię ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym i chorób zawodowych, tj. ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²⁶ i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków²⁷.

²³ Art. 237¹¹ § 1 pkt 2 k.p. w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 2 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym.

²⁴ Ustawa z 14.10.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2081).

²⁵ Council Directive 89/391/EEC of 12.06.1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and healthy of workers at work (OJ L 183, p. 1); zob. też K. Zakrzewska-Szczepańska, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zmiany w kodeksie pracy dotyczące przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy*, „Służba Pracownicza” 2004/1, s. 9–10.

²⁶ Ustawa z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1205 ze zm.).

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29.11.2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (Dz.U. z 2019 r. poz. 757).

Wprowadzona obecnie zmiana wskazuje na to, że ustawodawca pobłażliwie i nieracjonalnie potraktował sprawę samodzielnego wykonywania przez pracodawców zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy. Należy bowiem wyrazić wątpliwość, czy pracodawca zatrudniający do 50 pracowników będzie w stanie ze szczególną starannością pogodzić swoje obowiązki w zakresie zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy z zadaniami zapewnienia efektywności działalności gospodarczej, realizując przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy, które są normami bezwzględnie obowiązującymi, co wyklucza jakiekolwiek odstępstwa od wykonania obowiązków, które z nich wynikają?

Kolejnym przykładem oddziaływania grup nacisku na ustawodawcę, które doprowadziło do iluzoryczności kontroli, która w prawie administracyjnym ma swoje uwarunkowania zapewniające jej poprawność, była także uchylona ustawa o swobodzie działalności gospodarczej²⁸. Ustawa ta zawarła w jej rozdziale piątym dotyczącym kontroli przedsiębiorcy wiele nieracjonalnych utrudnień dla kontrolującego, wśród których obowiązek uprzedzania o kontroli i czasie jej trwania, co pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca nieroztropnie pominął cel kontroli, którym jest rzetelne ustalenie stanu faktycznego, wskazującego na praworządność bądź jej brak, a która to praworządność postępowania winna być zjawiskiem trwałym. Jak zatem np. ustalić fakt nielegalnego i naruszającego prawo zatrudniania pracowników, jeżeli podmiot kontrolujący wie o kontroli i usuwa nieprawidłowości na czas trwania kontroli, po której zakończeniu zazwyczaj powraca poprzedni, naruszający prawo stan faktyczny? Uzasadnienie ograniczeń kontroli ochroną przedsiębiorców przed nadmiernymi kontrolami bez uwzględnienia racjonalnych potrzeb jest błędne. Nie należy bowiem zapominać, że podmioty publiczne prowadzą różnego rodzaju kontrole w oparciu o plany i programy działania. Plany te i programy opracowywane są na podstawie informacji uzyskanych z różnych źródeł, wskazując na potrzebę kontroli określonych zakresów tematycznych na tle występowania negatywnych zjawisk, które towarzyszą prowadzonej działalności. Ustawa – Prawo przedsiębiorców²⁹ niestety nie zmieniła tego stanu rzeczy budzącego dezaprobatę, traktując kontrole bez rozróżnienia statusu organów, które je prowadzą, i zagrożeń, które powodują naruszanie określonych przepisów.

Do podejmowanych również nieplanowanych kontroli na gruncie prawa pracy obligują wypadki przy pracy i choroby zawodowe, jak też i skargi wymagające ustaleń na miejscu u pracodawcy. W konsekwencji zwiększają one liczbę kontroli u danego pracodawcy, za co trudno jednak winić organ kontrolny i utrudniać ich prowadzenie. Mając na względzie praktykę kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, należy stwierdzić, że pracodawcy kontrolowani są stosunkowo rzadko (raz na kilka lat), jeżeli w ich zakładach pracy nie ma zdarzeń zobowiązujących do kontroli poza planem kontroli wyżej wymienionych, jak też gdy posiadają oni status, który wskazuje na przestrzeganie prawa. Szczupłość kadry kontrolującej, nie tylko Państwowej Inspekcji Pracy, nie pozwala na przeznaczenie czasu na kontrole, które nie są uzasadnione. Z tego też względu ma miejsce powszechna negatywna ocena

²⁸ Ustawa z 2.07.2007 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.); zob. też C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 355–383.

²⁹ Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.).

wobec ograniczeń kontroli przy traktowaniu wszystkich kontroli jako jedynie działań złych i utrudniających działalność, która w demokratycznym państwie prawnym winna być praworzadna, a taką na gruncie prawa pracy i nie tylko tego prawa często nie jest. Potwierdzają to różnego rodzaju informacje, z których wynika, że stan faktyczny dotyczący wielu zakładów pracy i różnej działalności daleki jest od poprawności.

5. Nadzór pedagogiczny nad szkoleniami

Placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki doskonalenia i doskonalenia zawodowego i szkoły ponadgimnazjalne objęte systemem oświaty podlegają regulacji ustawy o systemie oświaty³⁰. Kurator oświaty sprawuje nad nimi nadzór pedagogiczny.

Nadzór ten polega m.in. na:

- 1) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli;
- 2) analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 3) udzielaniu pomocy szkołom, placówkom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Zasady nadzoru pedagogicznego określa obecnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego³¹.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, przed nowelizacją z października 2007 r., w § 4 ust. 1 przewidywało, że szkolenie w zakresie bhp mogło być organizowane i prowadzone przez jednostki organizacyjne uprawnione do prowadzenia działalności szkoleniowej w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy na podstawie przepisów o systemie oświaty. Skutkowało to nadzorem merytorycznym ze strony kuratorium oświaty nad takimi jednostkami. Obecnie obowiązujący § 4 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że: „Szkolenie może być organizowane i prowadzone przez pracodawców lub, na ich zlecenie, przez jednostki organizacyjne prowadzące działalność szkoleniową w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy”, o których mowa w ust. 1. Brak jest zatem wymogu, aby jednostki organizacyjne działały w ramach przepisów o systemie oświaty. Dodany przy zmianie ww. rozporządzenia § 1a pkt 2 definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność szkoleniową w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, a mianowicie:

- 1) placówkę kształcenia ustawicznego, placówkę kształcenia praktycznego, ośrodek doskonalenia i doskonalenia zawodowego,
- 2) szkołę ponadgimnazjalną,
- 3) jednostkę badawczo-rozwojową, szkołę wyższą lub inną placówkę naukową,

³⁰ Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.).

³¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 25.08.2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. poz. 1658 ze zm.).

- 4) stowarzyszenie, którego celem statutowym jest działalność związana z bezpieczeństwem i higieną pracy,
- 5) osobę prawną lub fizyczną prowadzącą działalność oświatową na zasadach określonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców, jeżeli prowadzi działalność szkoleniową w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Mając na uwadze treść § 1a pkt 2 lit. e) ww. przepisu, należy zauważyć, że ani ustawa o systemie oświaty, ani też ustawa – Prawo przedsiębiorców nie określa pojęcia „działalność oświatowa”. Z tego też względu można wnioskować, że w zasadzie każda osoba prawna lub fizyczna, która będzie zamierzała prowadzić szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, powinna jedynie spełnić wymóg wynikający z jej art. 17 oraz spełniać wymogi wynikające z § 5 powołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Brak jest bowiem regulacji zawierającej wprost wskazanie organu sprawującego nadzór merytoryczny nad jednostkami wymienionymi w § 1a pkt 2 lit. d) i e) rozporządzenia.

W tym stanie prawnym w sprawie szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, w przypadku prowadzenia ich w sposób nieprawidłowy przez osobę prawną lub fizyczną prowadzącą działalność oświatową na zasadach określonych w przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców, organy nadzoru nad warunkami pracy nie mają możliwości podjęcia działań naprawczych w stosunku do tych podmiotów.

Jakkolwiek regulacji nadzoru nad omawianymi szkoleniami trudno postawić zarzut oddziaływania grup nacisku, to jednak uzasadnione jest stwierdzenie o niefrasobliwości prawodawcy, który tworząc określone akty prawne, pozbawił możliwości ich skutecznego egzekwowania przez właściwe podmioty publiczne. Mający miejsce stan rzeczy należy uznać za budzący dezaprobatę także z tego względu, że był on przedmiotem oceny i wniosków we strony Państwowej Inspekcji Pracy jeszcze w 2008 r. na forum Rady Ochrony Pracy i Komisji Trójstronnej (według ówczesnej nazwy tej komisji) bez żadnych jednak efektów ze strony podmiotów zobowiązanych do wprowadzenia zmian³².

6. Podsumowanie i wnioski

Konstytucja RP w art. 66 ust. 1 stwierdza, że „każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”. Sposób realizacji tego prawa określa ustawa. Powołany przepis pozwala na przyjęcie, że przepisy ustawowe i wykonawcze do ustaw, regulujące problematykę bezpieczeństwa i higieny pracy, nie mogą być konstruowane dowolnie i zmieniane stosownie do budzących dezaprobatę oczekiwań różnych grup nacisku bez poszanowania ochronnego celu tych przepisów i wynikających z nich zasad.

W myśl art. 207 § 2 pkt 4 k.p. pracodawca zobowiązany jest do zapewnienia spójności polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym z uwzględnieniem wielu powinności określonych w tym przepisie. Nie ulega wątpliwości, że jednym

³² Zob. Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektor Pracy, *Działalność szkoleniowa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz prawa pracy, prowadzona przez ośrodki i instytucje szkoleniowe*, Warszawa 2009 (materiał niepublikowany).

z zasadniczych zadań szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy jest kształtowanie tej polityki oddziałującej na kulturę zachowań wobec bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zachowań w sytuacjach zagrożeń tego bezpieczeństwa, umożliwiając przy tym osobom szkolonym krytyczną ocenę sytuacji i jej zmianę. Zaznajamianie pracowników z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy następuje w ramach określonych szkoleń, z którymi wiążą się także koszty związane w szczególności ze szkoleniami okresowymi. Koszty te, jak inne koszty związane z ochroną zdrowia i życia pracowników, są przedmiotem krytycznych uwag pracodawców jako ich zdaniem mające wpływ na koszty działalności. W gospodarce rynkowej nie mogą one być jednakże ponoszone przez państwo.

Zmiany w zakresie szkoleń pracowników na stanowisku administracyjno-biurowym wprowadzone w Kodeksie pracy, które weszły w życie z dniem 1.01.2019 r., skłaniają do refleksji w przedmiocie racjonalności działań ustawodawcy.

Sięgając do historii kształtowania się działu dziesiątego Kodeksu pracy, należy zauważyć, że jeszcze przed wejściem w życie zasadniczej zmiany tego działu, tj. przed 2.06.1966 r., pracodawcy także ponosili koszty wynikające z wypełniania obowiązków związanych ze szkoleniami. Należy też zauważyć, że zmiany, które weszły w życie z dniem 1.07.2005 r. w zakresie przepisów o szkoleniach w omawianym przedmiocie, zmniejszyły po raz kolejny obowiązki pracodawców dotyczące szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, a także obniżyły związane z tym koszty przy równoczesnym uszczegółowieniu niektórych przepisów w celu dostosowania do wymagań dyrektywy 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy.

Już też i w 2000 r. podkreślono, że przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy i akty wykonawcze do niego zawierają wyłącznie standardy minimalne, niezbędne dla zapewnienia przez pracodawcę w omawianej dziedzinie bezpiecznych warunków pracy, w związku z czym, że nie jest też możliwe zróżnicowane traktowanie pracowników w prawie do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie pracy.

Mając na uwadze, że normatywne – poprawnie uregulowane szkolenia winny między innymi promować politykę oddziałującą na kulturę zachowań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy poprzez kształtowanie zaangażowanych postaw, to niezbędna jest ciągłość procesu szkoleń, która wynika z gramatycznej wykładni art. 207 § 2 pkt 4 k.p.

Mając natomiast miejsce ograniczenie szkoleń pracowników administracyjno-biurowych uniemożliwia promowanie tej kultury u części pracowników, stanowiąc formę ich dyskryminacji w imię iluzorycznego zmniejszenia kosztów działalności pracodawców, które wobec pracowników administracyjno-biurowych nie stanowią liczącej się pozycji w wydatkach pracodawców.

Czasy współczesne przynoszą wiele dotychczas nieznanych zagrożeń bezpieczeństwa, w tym i pracowników administracyjno-biurowych wykonujących pracę często poza swoim stanowiskiem, gdzie mogą mieć miejsce różnego rodzaju zagrożenia wymagające przeciwdziałania i umiejętności, które niekiedy z pozoru błahie mogą wywołać trudne do przewidzenia skutki. Z tego też względu systematyczność pogłębiania wiedzy w zakresie ochrony pracy w określonych kierunkach bez pobłażliwego traktowania obowiązku wobec oznaczonych pracowników jest niezwykle ważna dla kształtowania zachowań nie tylko w procesie pracy, ale i poza tym procesem. Pracownicy, o czym należy pamiętać, uzyskaną

wiedzę wykorzystują także poza środowiskiem pracy, co nie pozostaje bez wpływu na zapewnienie bezpieczeństwa w różnych jego rodzajach.

Dokonując oceny wprowadzonej zmiany art. 237³ § 2² k.p. z punktu widzenia poprawności techniki prawodawczej, należy zauważyć, że nie spełnia ona wymogów zwięzłości, syntetyczności i nadmiernej szczegółowości w zakresie zawartych w niej norm i intencji ustawodawcy. Zastrzeżenia budzi też brak jej spójności z innymi przepisami Kodeksu pracy (np. z powołanym art. 207 § 2 pkt 4, zobowiązującym pracodawcę do kształtowania kultury pracy) i zrozumiałość zmiany dla adresatów o różnym poziomie wykształcenia. Rzutuje to również na jej akceptację społeczną warunkującą ocenę.

Jakkolwiek ustawa jest aktem o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, to niezbędne jest zachowanie jej ogólnego charakteru, którego brak jest w omawianym art. 237³ § 2² k.p.

Źle jest, kiedy dokonuje się zmiany nieprzemyślanej, w pośpiechu, bez pogłębionej oceny skutków regulacji i bez należytej konsultacji z podmiotami, które z racji swojej pozycji w ochronie pracy mogłyby wyhamować nieracjonalne oczekiwania grup nacisku, przy tym bez pogłębionej oceny regulacji.

Nie ulega wątpliwości, że nieraz zła regulacja jest gorsza niż żadna, szczególnie gdy z jej nieprzemyślanej treści wynikają iluzoryczne korzyści. W takiej sytuacji jest ona też trudna do zmiany. Łatwo bowiem kogoś wprowadzić w błąd, ale znacznie trudniej przekonać go, że został w ten błąd wprowadzony.

Podsumowanie podjętego tematu wymaga również stwierdzenia, że dopuszczanie do reguł stanowienia prawa różnego rodzaju dyrektyw politycznych, oddziaływania grup nacisku i innych budzących dezaprobatę działań niesprzających racjonalności rodzi poważne niebezpieczeństwo naruszenia praworządności i celu, którym prawo ma służyć. Jeżeli bowiem prawo ma wiązać adresatów i wpływać na ich działania w sposób uwzględniający dobro wspólne, to trudno zgodzić się, aby uwzględniało ono jedynie interesy wybiórcze. Efektywność prawa jest bowiem zjawiskiem złożonym, wymagającym zachowania określonych propozycji i poszanowania reguł jego tworzenia.

Abstract

Changes in the labour law and other branches of law as an example of populism and the impact of pressure groups that failed to pay attention to the quality of law and respect for people in the work process as well as the effectiveness of law

prof. nadzw. dr hab. Marian Andrzej Liwo – Humanitas University in Sosnowiec
ORCID: 0000-0002-8527-7484

The Constitution of the Republic of Poland, in Article 66 section 1, states that “everyone has the right to safe and healthy working conditions”. The method of exercising this right is defined by law. Changes in the training of employees in administrative and office functions introduced in the Labour Code, which entered into force on 01.01.2019, make one reflect on the rationality of the legislator’s actions as being the result of populism and the influence of employers as a specific type of pressure group. While assessing the

amendment to Article 237³ § 2² of the Labour Code also from the point of view of the correctness of the legislative technique, it should also be noted that it does not meet the requirements of brevity, comprehensiveness and excessive detail as regards the standards contained therein. There are also reservations about its lack of consistency with other provisions of the Labour Code (e.g. with Article 207 § 2 item 4 obliging the employer to create a workplace culture) and the comprehensibility of the change for recipients with different levels of education. This affects the social acceptance of the change, conditioning its assessment.

Keywords: labour law, commercial law, changes, populism, efficiency

Bibliografia

- Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Lublin 1968.
- Grodzicka-Lisek K., *Zwolnienie ze szkoleń okresowych pracowników administracyjno-biurowych*, „Aktualności BHP” lipiec–sierpień 2018.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Kryczka S., *Od 2019 r. pracownicy administracyjno-biurowi bez szkoleń okresowych bhp*, „Aktualności BHP” listopad–grudzień 2019.
- Leszczyński W., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Przed zmianą przepisów o szkoleniach w zakresie bhp*, „Służba Pracownicza” 2004/12.
- Liwo M., *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015/2.
- Liwo M., *Ochrona pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. i prawa międzynarodowego oraz Unii Europejskiej* [w:] *Środki praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. H. Zięba-Załużka, P. Chmielnicki, Warszawa 2012.
- Modliński E., *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, Warszawa 1979.
- Nycz T., *Konstytucyjna gwarancja bezpiecznych i higienicznych warunków pracy*, Kraków–Tarnobrzeg 2000.
- Nycz T.M., *Kodeks pracy z komentarzem*, Kraków–Tarnobrzeg 2008.
- Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektor Pracy, *Działalność szkoleniowa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz prawa pracy, prowadzona przez ośrodki i instytucje szkoleniowe*, Warszawa 2009 (materiał niepublikowany).
- Półtorak M., *Proces stanowienia rozporządzeń* [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. I. Krawczyk, Warszawa 2014.
- Rot H., *Ogólne cechy procedury prawotwórczej* [w:] *Główne Kultury prawne współczesnego świata*, Warszawa 1995.
- Seidler G.L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2008.
- Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za okres 2014–2017*.
- Zakrzewska-Szczepańska K., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Koszty ponoszone przez pracodawców z tytułu ponoszenia obowiązku w dziedzinie BHP*, cz. I, „Służba Pracownicza” 2000/8.
- Zakrzewska-Szczepańska K., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Bezpieczeństwo i warunki pracy, Koszty ponoszone przez pracodawców z tytułu wykonywania obowiązków w dziedzinie BHP*, cz. II, „Służba Pracownicza” 2000/9.
- Zakrzewska-Szczepańska K., Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Zmiany w kodeksie pracy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy*, „Służba Pracownicza” 2004/1.