

X. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, podstawowe działania PIP w 2005 r. miały charakter **kontrolno-nadzorczy**. Równolegle, stosownie do standardów obowiązujących inspekcje pracy krajów członkowskich Unii Europejskiej, rozwijaliśmy **działania prewencyjne**. Realizowane były również **zadania diagnozujące i monitorujące** ochronę pracy, mające na celu zbadanie sytuacji w wybranych jej obszarach, ustalenie skali i rodzaju występujących problemów oraz zaplanowanie i podjęcie działań zapobiegawczych.

Generalnie, podstawowym celem działania Państwowej Inspekcji Pracy jest *systematyczna poprawa stanu ochrony pracy w Polsce*. Osiągnięciu tak zdefiniowanego celu służą, przede wszystkim, przyjęte na lata 2004-2006 następujące **priorytety** w działalności PIP:

- poprawa praworządności w stosunkach pracy, przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym w sferze stosunków pracy, takim jak niewypłacanie wynagrodzeń.
- koncentracja działań kontrolno-nadzorczych na dziedzinach gospodarki i konkretnych zakładach charakteryzujących się największym nasileniem zagrożeń zawodowych.
- podejmowanie na coraz szerszą skalę działań o charakterze prewencyjnym.

* * *

Analiza wyników kontroli przeprowadzonych w 2005 r. oraz danych statystyki publicznej (GUS) dotyczących zagrożeń zawodowych i ich skutków dla osób pracujących w gospodarce narodowej wskazują, że **stan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w dalszym ciągu odbiega od oczekiwań. Należy jednak podkreślić, że zarysowały się w tym obszarze pozytywne tendencje**. Przede wszystkim zahamowany został, występujący w latach 2003-2004, wzrost ogólnej liczby poszkodowanych w wypadkach przy pracy oraz współczynnik częstotliwości wypadków ogółem (liczba wypadków na 1000 pracujących). Wskaźniki częstotliwości wypadków śmiertelnych oraz ciężkich ukształtowały się w 2005 r. odpowiednio na poziomie 0,044 i 0,09. **Są to najniższe wskaźniki wypadków śmiertelnych i ciężkich w ostatnim dziesięcioleciu**.

Rok sprawozdawczy był kolejnym rokiem, w którym wyraźnie malała liczba wydawanych przez inspektorów pracy decyzji dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (spadek o 10% w stosunku do 2004 r.), w tym również decyzji wstrzymania prac (spadek o 11%), przy tylko nieznacznym zmniejszeniu się liczby kontroli (w 2005 r. przeprowadzono ich niespełna 2% mniej niż w 2004 r.).

W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, utrzymująca się od kilku lat **spadkowa tendencja liczby zastosowanych środków prawnych** (zwłaszcza w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia pracowników) w znacznej mierze **świadczy o utrwalaniu się w kontrolowanych firmach pozytywnych zmian w sferze bezpieczeństwa pracy**. Podkreślić zarazem należy, że wskazany wyżej spadek liczby kontroli nie wynika bynajmniej z ograniczenia intensywności działania Państwowej Inspekcji Pracy. Jest efektem realizacji przez PIP, przy w zasadzie nie zmienionych siłach i środkach, intensywnych działań o charakterze prewencyjnym, zgodnie – jak już wspomniano – ze standardami obowiązującymi w inspekcjach pracy krajów Unii Europejskiej. W szczególności coraz częściej odchodzimy od metod o charakterze wyłącznie represyjnym w kierunku promowania - zwłaszcza wśród pracodawców z małych zakładów - praktycznych rozwiązań pozwalających na wykonywanie pracy w sposób jak najbardziej bezpieczny.

Dostrzegając pozytywne strony zachodzących zmian, należy jednocześnie stwierdzić, że w znacznej liczbie zakładów zarówno wyposażenie stanowisk pracy, jak i warunki, w jakich praca jest wykonywana nie dorównują jeszcze standardom europejskim. Krajowe prawo w obszarze bezpieczeństwa pracy, dostosowane już do prawa unijnego, nie jest w zadowalający sposób przestrzegane. Rosnącą konkurencją i związaną z tym koniecznością redukcji kosztów działalności gospodarczej wielu pracodawców próbuje tłumaczyć ograniczanie nakładów na bezpieczeństwo i higienę pracy. Zdecydowanej poprawie sytuacji nie sprzyja też nadal wysoki poziom bezrobocia.

Z niepokojem obserwujemy niewłaściwe podejście części rodzimych i zagranicznych pracodawców działających w Polsce – do prawa pracy. Świadome lekceważenie przez nich przepisów jest dodatkowo wzmacniane przekonaniem, że wobec wysokiego bezrobocia, pracownicy nie będą zgłaszali zastrzeżeń do złych warunków zatrudnienia, dając na nie milczące przyzwolenie.

Należy zarazem podkreślić, że funkcjonuje w naszym kraju – dość liczna – grupa pracodawców (zwłaszcza właścicieli małych firm) u których niezadowolający stan ochrony pracy nie wynika ze złej woli, lecz z braku doświadczenia, nieumiejętności rozpoznawania zagrożeń dla zdrowia

i życia pracowników oraz z niewiedzy o sposobach ograniczania ryzyka zawodowego. Niepokojący przykład stanowi sytuacja w budownictwie. W 2005 r. na budowach zginęło 106 osób. Zatem co piąty człowiek, który zginął w naszym kraju w miejscu pracy, zatrudniony był w budownictwie! Duża była również grupa poszkodowanych w wypadkach ciężkich (liczyła 153 osoby). Z danych jednocześnie wynika, że najwięcej, bo aż 40 % tych wypadków wydarzyło się w małych, kilkusobowych firmach, a najmniej – w dużych przedsiębiorstwach budowlanych, zatrudniających powyżej 250 osób (15 % wypadków).

Najczęstsze przyczyny wypadków przy robotach budowlanych wiążą się z nieodpowiednim zabezpieczeniem miejsca pracy: brakiem barier ochronnych, właściwych rusztowań. Negatywny wpływ na bezpieczeństwo pracy ma także nieużywanie przez pracowników środków ochrony indywidualnej oraz brak kwalifikacji i odpowiedniego przygotowania do realizowanych zadań. Rządziej występują przyczyny techniczne (np. niesprawne maszyny).

* * *

Nadal niezadowolająca jest sytuacja w obszarze prawnej ochrony pracy. W roku sprawozdawczym odnotowano znaczny wzrost skali nieprawidłowości polegających na nierzetelnym prowadzeniu **ewidencji czasu pracy** - z 49% skontrolowanych pracodawców w 2004 r. do 60% w 2005 r. Takie praktyki powodują, że pracownicy nie otrzymują m. in. wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Z ustaleń inspektorów wynika ponadto, że 57% kontrolowanych pracodawców nie zapewniło pracownikom należytej liczby dni wolnych od pracy, a 43% – nieprzerwanego, dobowego odpoczynku. W ocenie PIP, podstawową przyczyną występujących naruszeń przepisów o czasie pracy jest zatrudnianie zbyt małej liczby pracowników w stosunku do faktycznych potrzeb pracodawcy.

Niepokojące są także wyniki kontroli przestrzegania przepisów dot. **zatrudniania pracowników.** U ponad połowy pracodawców stwierdzono nieprawidłowości dot. prowadzenia akt osobowych pracowników oraz treści wydawanych świadectw pracy, a u prawie jednej trzeciej – niewłaściwie skonstruowane umowy o pracę.

Należy jednak podkreślić, że **w niektórych obszarach prawnej ochrony pracy rok sprawozdawczy przyniósł utrwalenie – zarysowanych już wcześniej – pozytywnych tendencji.** Dotyczy to np. wykonywania **orzeczeń sądów pracy:** odsetek kontrolowanych pracodawców niewykonujących prawomocnych wyroków systematycznie maleje – z 50 % w 2001 r. do 32 % w 2005 r. Na szczególne podkreślenie zasługuje również wyraźna poprawa **w sferze wypłaty wynagrodzeń** i innych świadczeń ze stosunku pracy. Z roku na rok zmniejsza się liczba pracodawców, u których inspektorzy wydają decyzje płacowe (z 6,2 tys. w 2003 r. do 3,6 tys. w 2005 r.) oraz liczba pokrzywdzonych w związku z tym pracowników (z 359 tys. w 2003 r. do 221 tys. w 2005 r.). Wskazując te pozytywne zmiany, należy jednak zaznaczyć, że skala naruszeń przepisów w tym zakresie jest ciągle bardzo znaczna. Niewypłacanie wynagrodzeń za pracę nadal stanowi jeden z najbardziej dotkliwych problemów związanych z przestrzeganiem prawa pracy w naszym kraju. Pracownicy, którzy nie otrzymują wynagrodzenia lub otrzymują je bardzo nieregularnie (ze znacznymi opóźnieniami) **pozbawiani są możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb własnych i swoich rodzin.**

* * *

Warunkiem koniecznym do osiągnięcia zdecydowanej poprawy warunków pracy i stanu praworządności jest **współpraca PIP ze wszystkimi instytucjami** i organizacjami działającymi w sferze ochrony pracy.

Za niezwykle ważną uznajemy wszechstronną, ułożoną na partnerskich zasadach, współpracę ze **związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców.** Liczymy też na kontynuację, bardzo dobrze układającą się w ostatnich latach, współpracy z **placówkami naukowo-badawczymi**, w tym zwłaszcza z Centralnym Instytutem Ochrony Pracy-Państwowym Instytutem Badawczym.

Uważamy również, że konieczna jest **pilna modyfikacja prawa**, w kierunku pozwalającym na skuteczniejsze egzekwowanie przestrzegania jego postanowień i zwalczanie patologii w tym zakresie. Niezbędne jest zaostrzenie sankcji wobec pracodawców naruszających prawa pracownicze. Aktualna wysokość grzywny nie stanowi dla wielu z nich istotnej dolegliwości. W Polsce, mimo iż prawa pracownicze są łamane częściej i w bardziej rażącym stopniu niż w innych krajach Unii Europejskiej, czyny te traktuje się z nadmierną pobłażliwością i łagodnością.

- W szczególności postulujemy, by:
- ⇒ niewykonanie przez pracodawcę prawomocnego orzeczenia nakazującego wypłatę wynagrodzenia lub innego świadczenia należnego pracownikowi było traktowane jako **przestępstwo**,
 - ⇒ w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy wprowadzone zostały zapisy przewidujące nadawanie decyzjom inspektorów pracy nakazującym wypłacenie wynagrodzeń i innych świadczeń należnych pracownikom – **rygoru natychmiastowej wykonalności**,
 - ⇒ inspektorom pracy przyznana została możliwość nakładania **znacznie wyższych niż obecnie grzywien** w drodze mandatu karnego.

Niezależnie bowiem od przyczyn patologii występujących w stosunkach pracy, dla stanu takiego nie może być przyzwolenia czy pobłażania.

Mamy pełną świadomość, że same restrykcje nie są i być nie mogą wystarczającą metodą zwalczania braku poszanowania prawa. Każdy jednak, **kto w sposób rażący i świadomy łamie prawo, musi mieć pewność, że nieuchronnie i szybko spotka go kara, której dotkliwość będzie adekwatna do stopnia winy.**

Ponadto postulujemy wprowadzenie zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej polegających na wyłączeniu organów PIP z obowiązku przedstawiania pracodawcy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Obowiązek ten powoduje znaczne zmniejszenie operatywności inspektorów pracy oraz zwiększa koszty działalności kontrolno-nadzorczej.

* * *

Sytuacja wymaga również istotnych **modyfikacji metod i form działania** Państwowej Inspekcji Pracy.

Podjęmy m. in. działania mające na celu szersze prezentowanie tzw. *dobrych praktyk* w zakresie prawnej ochrony pracy oraz bezpieczeństwa pracy, w szczególności przez promowanie pracodawców wyróżniających się szacunkiem dla prawa i dbałością o pracowników.

Doskonalona i rozwijana będzie współpraca z mediami – szczególnie cennym dla PIP partnerem. Media są źródłem niezwykle istotnych informacji, wspomagających naszą instytucję w szybkim i celnym reagowaniu na występujące nieprawidłowości. Jak pokazały to liczne przykłady, np. dotyczące wielkich sieci handlowych – nagłośnienie przez media szczególnie nagannych naruszeń prawa pracy, skutkuje nie tylko ich wyeliminowaniem, czy choćby istotnym ograniczeniem w firmach w których zostały ujawnione, lecz również u innych pracodawców pragnących uniknąć publicznego napiętnowania.

- Za niezbędne uważamy również:
- ⇒ rozwijanie działań o **charakterze prewencyjnym**, w szczególności dotyczących:
 - ✓ zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym,
 - ✓ popularyzacji wśród pracodawców zagadnień związanych z kosztami wypadków przy pracy,
 - ✓ systemów zarządzania bezpieczeństwem pracy, dostosowanych do wielkości przedsiębiorstwa oraz rodzaju prowadzonej działalności;
 - ⇒ **doskonalenie metod i form kontroli:**

inspektorzy pracy w coraz większym stopniu odchodzić będą od szczegółowych kontroli, na rzecz oceny przygotowania kontrolowanego podmiotu do samokontroli, w ramach systemu zarządzania firmą (zagadnienia mniejszej wagi, w tym o charakterze porządkowym, pozostawione być powinny służbom zakładowym). Pierwsza kontrola będzie miała głównie charakter rozpoznawczo-doradczy (zwłaszcza w zakładach nowo otwartych lub w tych, w których dokonano zmiany profilu działalności) – jednak pod warunkiem niestwierdzenia rażącego naruszenia uprawnień pracowniczych.

Głównym kryterium oceny pracy poszczególnych inspektorów będzie jakość podejmowanych działań, nie zaś ich wskaźniki ilościowe.
 - ⇒ **podnoszenie poziomu kadry PIP**, m.in. przez:
 - ✓ specjalizację inspektorów w określonych zagadnieniach prawnej ochrony pracy (np. czas pracy, wynagrodzenia) oraz technicznego bezpieczeństwa pracy (np.: energetyka,

- górnictwo, hutnictwo, chemia, transport kolejowy, służba zdrowia, budownictwo), wymagających szczegółowych i pogłębionych kontroli,
- ✓ doskonalenie metod i technik prowadzenia działań prewencyjnych, w tym promocji zagadnień ochrony pracy,
 - ✓ współpracę z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się problematyką ochrony pracy oraz inspekcjami poszczególnych krajów europejskich.

Dążeniem Państwowej Inspekcji Pracy jest, aby jej działania charakteryzowały się wysokim poziomem skuteczności, rozumianej jako **osiągnięcie trwałych efektów** w zakresie poprawy stanu ochrony pracy w Polsce.

Będziemy więc pracodawcom służyć informacją, doradzać i szkolić, ale gdy wystąpi uzasadniona potrzeba – stosować również z całą stanowczością i surowością pozostające w naszej dyspozycji środki restrykcyjne.