

XIV.

---

PODSUMOWANIE  
I WNIOSKI



Przyjęte przez Unię Europejską standardy, jednoznacznie wskazują na potrzebę wzmocnienia ochrony socjalnej zatrudnionych i doskonalenia regulacji odnoszących się do istotnych zjawisk współczesnego rynku pracy (np. dyskryminacja, mobbing, kwestia równości zawodowych szans dla obywateli Europy). Z drugiej strony, z praktyki inspektorów PIP wynika, że ochronne normy prawa pracy są dziś zbyt często wykorzystywane przez pracodawców do osiągnięcia korzyści ekonomicznych, stąd też nasze działania ukierunkowane są – niezmiennie – na skuteczne przywracanie porządku prawnego w stosunkach pracy.

Wśród zadań Państwowej Inspekcji Pracy w 2006 r. znalazły się w szczególności **kontrole branż i zakładów o największym ryzyku zawodowym** (występowanie czynników szkodliwych i uciążliwych oraz wysokie wskaźniki wypadków). Planowe kontrole przeprowadzono między innymi w: zakładach budowlanych oraz zajmujących się usuwaniem materiałów zawierających azbest, odlewniach metali, przedsiębiorstwach stosujących (wytworzących, magazynujących) substancje chemiczne, rozlewniach gazu płynnego i stacjach autogazu, firmach produkujących wyroby z surowców metalowych, oczyszczalniach ścieków.

**Wiele uwagi poświęciliśmy sytuacji w placówkach handlowych**, w tym w supermarketach, sprawdzając m.in. przestrzeganie przepisów o czasie pracy, wynagrodzeniu za pracę, transporcie wewnątrzzakładowym, magazynowaniu i składowaniu towarów.

Priorytet Państwowej Inspekcji Pracy stanowiło również przeciwdziałanie patologii niewypłacania wynagrodzeń i innych należnych świadczeń ze stosunku pracy, która godzi w poczucie bezpieczeństwa socjalnego zatrudnionych, a także podważa zaufanie do instytucji państwa – gwaranta przestrzegania praw pracowniczych zapisanych w Konstytucji RP i Kodeksie pracy.

Równolegle, respektując standardy obowiązujące inspekcje pracy krajów członkowskich Unii Europejskiej, na coraz większą skalę rozwijaliśmy pozakontrolne formy działań, szczególną rangę nadając zadaniom prewencyjnym, oraz ich ważnemu elementowi – promocji ochrony pracy.

Poprawa stanu ochrony pracy w kraju jest podstawowym celem działań Państwowej Inspekcji Pracy, któremu podporządkowujemy zakres i metodykę kontroli oraz dobór branż, uwzględniając przy tym skargi pracownicze – stanowiące wyraz społecznych niepokojów, roszczeń i oczekiwań.

Analiza wyników kontroli PIP w roku sprawozdawczym oraz danych statystyki publicznej – obrazujących skalę zagrożeń zawodowych i ich skutków

dla pracujących w gospodarce narodowej – wskazuje, że stan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w dalszym ciągu znacznie odbiegał od wymogów przepisów.

W 2006 r. – w porównaniu z 2005 r. – **wzrosła ogólna liczba wypadków przy pracy** (o 13,1%), wypadków śmiertelnych (o 5,3%) oraz ciężkich (o 3,2%). **Wiąże się to m.in. z realnym wzrostem gospodarczym**, o którym świadczą dane makroekonomiczne – wyższa o prawie 12%, w stosunku do 2005 r., produkcja sprzedana przemysłu (w firmach zatrudniających powyżej 9 osób), a także wyższa o ponad 17% produkcja budowlano-montażowa (głównie inwestycje i remonty). **Istotny wpływ na pogorszenie stanu wypadkowości miała również emigracja zarobkowa i w konsekwencji – napływ do gospodarki pracowników nieposiadających niezbędnych kwalifikacji zawodowych.**

Zwłaszcza **budownictwo**, które od lat cechuje niezadowalający poziom bezpieczeństwa pracy, traci z roku na rok wielu fachowców (ze szkodą dla bhp) w związku z otwarciem rynków pracy kolejnych krajów UE. Odnotowano na placach polskich budow wzrost (w stosunku do 2005 r.) liczby wypadków ogółem (o 18,4%), wypadków śmiertelnych (o 2,8%) oraz ciężkich (o 9,0%), a wskaźnik częstotliwości wypadków ogółem osiągnął w tym sektorze gospodarki poziom najwyższy na przestrzeni ostatnich 6 lat. Podjęte przez inspekcję w 2006 r. intensywne i wielokierunkowe działania, w tym kontrole (zakończone wydaniem prawie 66 tys. decyzji), przyczyniły się do ograniczenia liczby osób pracujących w budownictwie w warunkach niezgodnych z podstawowymi wymogami bhp.

Zdaniem inspektorów PIP, główną przyczyną niezadowalającego stanu bezpieczeństwa jest **obniżanie kosztów pracy przez pracodawców budowlanych, bez troski o zdrowie i życie pracowników**. Rozszerza się szara strefa, gdzie nie funkcjonują kodeksowe prawa i obowiązki stron stosunku pracy, zamiast umów o pracę zawierane są – coraz częściej i niezgodnie z przepisami – umowy cywilnoprawne, rośnie liczba podmiotów samozatrudniających się, pozostających – jak dotąd – poza kontrolą PIP. Ponadto, do budownictwa napływa szczególnie duża liczba niewykwalifikowanej albo niewystarczająco wykwalifikowanej siły roboczej, nie zawsze przeszkolonej w dziedzinie bhp.

Niepokoi również sytuacja w **przetwórstwie przemysłowym**, w którym odnotowano wzrost wypadków przy pracy ogółem o 14,4%, a wypadków śmiertelnych aż o 21,7% w stosunku do 2005 r. W tym kontekście zwracają uwagę wyniki przeprowadzonych w 2006 r. kontroli spełniania minimalnych wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przez maszyny użytkowane w zakładach przemysłowych. Ujawniono, że ponad 81% kontrolowanych pracodawców udostępniło pracownikom

maszyny, które nie spełniały minimalnych wymagań bhp. **Zaledwie co trzeci skontrolowany pracodawca podjął działania dostosowujące użytkowane maszyny do minimalnych wymagań.**

Wzrost liczby wypadków śmiertelnych (o 20,8%) odnotowano również w **górnictwie**. Tu decydujące znaczenie miała jedna z najtragiczniejszych w dziejach polskiego górnictwa katastrofa w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba”, w wyniku której zginęło 23 pracowników, w tym 15 z firmy zewnętrznej. W ostatnich latach **coraz częściej roboty górnicze powierzane są podmiotom zewnętrznym, które zatrudniają niejednokrotnie osoby mało doświadczone i nieprzeszkolone w zakresie bhp**, kierowane z dnia na dzień do pracy w różnych kopalniach (o odmiennych zagrożeniach naturalnych). W opinii Państwowej Inspekcji Pracy, poprawa bezpieczeństwa tej grupy zawodowej wymaga systematycznego nadzoru. W programie działania PIP na 2007 r. uwzględniono kontrole przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym bhp, w podziemnych zakładach górniczych i firmach świadczących dla tych zakładów usługi górnicze.

Nadal znaczna jest skala naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy **w sklepach wielkopowierzchniowych**. Kontrole PIP wykazały liczne nieprawidłowości w zakresie organizacji stanowisk pracy, transportu wewnątrzzakładowego i wyposażenia pomieszczeń higienicznosanitarnych. Inspekcje przeprowadzone m.in. w okresie przedświątecznym (kiedy z reguły dochodzi do pogorszenia warunków pracy) pozwoliły na wyeliminowanie wielu uchybień.

Zdaniem inspektorów pracy, **pracodawcy w dalszym ciągu mają problemy z oceną ryzyka zawodowego; nie potrafią przede wszystkim zidentyfikować wszystkich występujących w środowisku pracy czynników niebezpiecznych**, szkodliwych (uciążliwych) i nie zawsze dostrzegają celowość oceny ryzyka. W co drugim skontrolowanym przedsiębiorstwie zajmującym się wytwarzaniem części do pojazdów samochodowych, gdzie zagrożenia są znaczne, nie zostały wdrożone zalecenia wynikające z ww. oceny. Z kolei w co piątym skontrolowanym zakładzie użytkującym niebezpieczne chemikalia, pracodawca nieprawidłowo wytypował czynniki szkodliwe do pomiarów; w prawie połowie tych firm nie przekazano pracownikom niezbędnych informacji o zagrożeniu związanym z chemikaliami, także o ich właściwościach rakotwórczych, mutagennych oraz mających wpływ na rozrodczość.

Dzięki działaniom inspektorów pracy w kontrolowanych zakładach osiągnięto korzystne zmiany w zakresie poprawności oceny ryzyka, co umożliwiło podjęcie środków profilaktycznych – odpowiednich do poziomu i rodzaju zagrożeń.

**W dalszym ciągu negatywnie oceniamy stan praworządności w stosunkach pracy.**

Szczególnie ważnym społecznie problemem jest naruszanie przepisów **o wynagrodzeniu za pracę** oraz innych należnych świadczeniach. Należy podkreślić, że w 2006 r. **działania inspektorów pracy umożliwiły wyegzekwowanie 150 mln zł dla 220 tys. pracowników, przy czym jest to tylko część należnych świadczeń**, ponieważ ok. 30% decyzji i wniosków PIP w sprawach płacowych nie jest realizowanych. Pracodawcy wciąż tłumaczą się głównie trudnościami finansowymi, podczas gdy inspektorzy ujawniają inne przyczyny naruszeń przepisów – w tym przede wszystkim brak elementarnej wiedzy o obowiązujących regulacjach i stosowanie niewłaściwych metod naliczania świadczeń ze stosunku pracy, a niejednokrotnie także **oszczędzanie kosztem pracowników – w celu sfinansowania innych potrzeb związanych z funkcjonowaniem firmy**. Tak jak w latach poprzednich, najwięcej niezrealizowanych orzeczeń sądów pracy dotyczyło wyroków zobowiązujących pracodawców do wypłaty świadczeń ze stosunku pracy, w tym wynagrodzeń za pracę. W dalszym ciągu **zdarza się, że sądy grodzkie orzekają zbyt niskie kwoty grzywnien dla pracodawców niewykonujących prawomocnych orzeczeń**; jak wynika z obserwacji inspektorów pracy pełniących funkcje oskarżycieli publicznych, te naruszenia prawa są niejednokrotnie traktowane przez sądy jako wykroczenia „mniejszej wagi”.

Kontrole przestrzegania przepisów o czasie pracy wykazały liczne nieprawidłowości, polegające m.in. na **niezapewnieniu pracownikom dni wolnych od pracy** w zamian za pracę w dniu wolnym wynikającym z zasady przeciętnie 5-dniowego tygodnia pracy. Niemal powszechnym zjawiskiem było w kontrolowanych zakładach **nierzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy**, zwłaszcza – nieumieszczanie w niej danych o pracy w porze nocnej, w godzinach nadliczbowych oraz informacji dot. dyżurów pracowniczych. W ocenie PIP, główną przyczyną naruszania przepisów o czasie pracy jest dążenie do minimalizowania kosztów prowadzonej działalności, czemu towarzyszy zatrudnianie zbyt małej liczby pracowników w stosunku do faktycznych potrzeb pracodawcy.

Uwzględniając stan ochrony pracy, sytuację społeczno-gospodarczą kraju oraz standardy UE – polska inspekcja wypełnia ustawowe zadania według najlepszych wzorców w zakresie metodyki kontroli i form działalności prewencyjnej. Przy realizacji tych zadań szczególne znaczenie ma dla PIP współpraca z krajowymi oraz zagranicznymi instytucjami i organizacjami, a także placówkami naukowo-badawczymi działającymi w obszarze ochrony pracy. Osiągnięcie zakładanych celów jest bowiem możliwe wyłącznie dzięki partnerskiej współpracy instytucjonalnej, w imię ochrony inte-

resów społecznych, a nie wysiłkom pojedynczej instytucji.

Główni **krajowi partnerzy**, z którymi PIP doskonalić będzie współpracę w działaniach na rzecz ochrony pracy to w szczególności:

- inne organy nadzoru i kontroli warunków pracy;
- związki zawodowe i organizacje pracodawców;
- Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy;
- Instytut Medycyny Pracy w Łodzi;
- wojewódzkie ośrodki medycyny pracy;
- Instytut Medycyny Wsi w Lublinie;
- instytucje i organizacje działające w sferze rolnictwa.

Najistotniejsze aspekty **współpracy zagranicznej** wynikają z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Polska inspekcja pracy ma swój udział w kształtowaniu i podejmowaniu ważnych dla ochrony pracy decyzji międzynarodowych. Korzystamy również z baz danych wielu europejskich instytucji działających w sferze ochrony pracy, co ułatwia skuteczne rozwiązywanie problemów pracowniczych.

Generalnie, za słuszny uznajemy kierunek doskonalenia metod i form działania inspekcji pracy krajów członkowskich UE, **zwłaszcza rozwijanie przedsięwzięć prewencyjnych**, by objąć nimi jak największą grupę pracujących (których liczbę, wraz z rolnikami indywidualnymi szacuje się na 14,9 mln). Spośród ok. 700 tys. funkcjonujących w kraju zakładów pracy aż 3/4 to tzw. mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające poniżej 10 osób), w których – jak wynika z obserwacji inspektorów – brakuje wykwalifikowanych służb pracowniczych, a skala naruszeń prawa pracy jest szczególnie duża.

Państwowa Inspekcja Pracy podejmuje starania, by podobnie, jak ma to miejsce w krajach członkowskich Unii Europejskiej, polscy pracodawcy we współpracy z pracownikami coraz częściej wdrażali systemy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

Jesteśmy przekonani, że likwidacja, a przynajmniej istotne ograniczenie zagrożeń zawodowych i skutków ich występowania, szczególnie w branżach i zakładach charakteryzujących się znacznym ich nasileniem, wymaga porozumienia pracodawców i pracowników.

Spośród ogółu skontrolowanych w 2006 r. pracodawców, u 27 tys. inspekcja pracy przeprowadziła **kontrolę po raz pierwszy**. Polegała ona przede wszystkim na kompleksowym doradztwie i tylko w przypadkach rażących naruszeń przepisów prawa inspektorzy stosowali konieczne sankcje.

Utrzymana zostanie zasada, że pierwsza kontrola u pracodawcy ma charakter rozpoznawczo-doradczy i przeprowadzana jest w taki sposób, by uzyskane o zakładzie informacje służyły optymalnemu ukierunkowaniu działań PIP, zwłaszcza prewencyjnych.

Z praktyki inspektorskiej wynika, że systematyczne kontrole i towarzyszące im działania informacyjno-doradcze zmuszają pracodawców do konkretnych przedsięwzięć skutkujących poprawą warunków pracy (choć zakres zmian zależy od rodzaju zakładu, jego kondycji finansowej i kadry zarządzającej).

W uzasadnionych przypadkach inspektorzy będą nadal stosować przewidziane przepisami środki represyjne, uzależniając ich rodzaj od charakteru i faktycznych przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych u pracodawcy. **Na wzór europejskich inspekcji, prowadzone będą kampanie medialne piętnujące najbardziej nieuczciwych pracodawców. Jesteśmy bowiem przekonani, że sprawcy naruszeń prawa nie mogą liczyć na pobłażliwość społeczną i taryfę ulgową inspekcji pracy.**

Jednocześnie kontynuowane będą działania mające na celu szerokie **prezentowanie tzw. dobrych praktyk** – odnoszących się zarówno do prowadzących w stosunkach pracy, jak i bezpieczeństwa pracy, w szczególności poprzez promowanie pracodawców respektujących przepisy prawa pracy.

Znaczna skala naruszeń praw pracowniczych w Polsce nie implikuje niestety, tak jak w innych krajach europejskich, odpowiednio surowych kar i społecznego napiętnowania. Obecna wysokość sankcji finansowych wobec pracodawców łamiących przepisy nie powoduje, szczególnie w przypadku dużych firm, istotnego obciążenia. Dlatego Państwowa Inspekcja Pracy z zadowoleniem przyjmuje projekty zmian legislacyjnych w polskim prawie, przewidujące zaostrenie sankcji wobec pracodawców łamiących uprawnienia pracownicze.

Realizując kierunki działań przyjęte w innych krajach Unii Europejskiej należałoby **zagwarantować w ustawie budżetowej maksymalną (określoną przepisami) kwotę wydatków na prewencję wypadkową** i wykorzystać ją na finansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym. Z dokonanej kompleksowej analizy wynika, że ograniczenie zagrożeń zawodowych, w tym wypadkowych, jest możliwe zwłaszcza poprzez zintensyfikowanie działań profilaktycznych.

Reasumując, **najważniejsze zadania** Państwowej Inspekcji Pracy to w szczególności:

- konsekwentne egzekwowanie przestrzegania prawa w tych obszarach, gdzie naruszenia przepisów przynoszą bezpośrednie i najbardziej dotkliwe dla pracowników skutki:

- w sferze **wynagrodzeń** za pracę i **czasu pracy**,
- w zakładach gdzie brak **dbałości o warunki bhp** skutkuje szczególnie dużą liczbą wypadków,
- konsekwentne kontrolowanie oraz stosowanie wszystkich dostępnych środków oddziaływania na **pracodawców, którzy uporczywie naruszają przepisy**, nawet pomimo wcześniejszych kontroli;
- wspieranie działań kontrolnych intensywnymi **programami informacyjno-promocyjnymi** – w najbardziej newralgicznych obszarach ochrony pracy (z udziałem mediów).

Ambicją Państwowej Inspekcji Pracy nie jest maksymalizowanie liczby kontroli, i wskaźników

statystycznych, lecz **uzyskanie trwałej poprawy** stanu bezpieczeństwa pracy oraz przestrzegania praworządności w stosunkach pracy. Dzięki naszym działaniom w 2006 r. m.in. ograniczona została liczba zagrożeń zawodowych, zwłaszcza w zakładach o wysokim poziomie wypadkowości, a także wyeliminowano wiele naruszeń uprawnień pracowniczych, w tym wyegzekwowano należne wynagrodzenia za pracę dla pokrzywdzonych pracowników kontrolowanych firm. Warunkiem rzeczywistej poprawy przestrzegania przepisów jest nie tylko ugruntowana pozycja inspekcji pracy w strukturach państwa, lecz przede wszystkim skuteczna współpraca wszystkich instytucji i organizacji, w tym partnerów społecznych, działających w sferze ochrony pracy, a także rządu i parlamentu.