

IX. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podstawowym celem działalności Państwowej Inspekcji Pracy jest zapewnienie właściwego stanu ochrony pracy w Polsce. Na poziomie realizacji szczegółowych zadań, cel ten wyraża się w dążeniu do wysokiej skuteczności rozumianej jako osiągnięcie trwałych efektów w dziedzinie poprawy przestrzegania prawa pracy. Mając na uwadze doświadczenia i osiągnięcia rozwiniętych demokracji i gospodarek, dostrzegamy wielkie znaczenie kształtowania wśród społeczeństwa nawyków bezpiecznego stylu życia i konsekwentnego reagowania na każdy przejaw naruszania norm praworządności. W tym kontekście szczególnie ważna jest dla nas współpraca ze wszystkimi urzędami i organizacjami działającymi w sferze ochrony pracy. Uważamy bowiem, że żadna pojedyncza instytucja, ani strategia działania nie może być wystarczająco efektywna.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało potrzebę dostosowania metod i form działalności polskiej inspekcji pracy do standardów obowiązujących w inspekcjach krajów unijnych, które znacznie odeszły od metod represyjnych na rzecz szeroko rozumianej prewencji. Podzielamy generalnie słuszność takiego podejścia. Doceniamy znaczenie działań prewencyjnych i rolę, jaką ma do odegrania popularyzacja ochrony pracy. Zarazem jednak mamy świadomość, że z uwagi na stan przestrzegania prawa przez pracodawców działających w kraju oraz występującą w Polsce specyficzną sytuację, charakterystyczną dla ciągle trwającego okresu przekształceń – proporcje między działaniami kontrolno-nadzorczymi a popularyzatorsko-doradczymi muszą być bardzo starannie wyważane.

W minionym roku polska inspekcja pracy stanęła przed jeszcze jednym problemem, niezwykle istotnym społecznie. Ujawnione naruszenia prawa, przynajmniej w pewnych rodzajach działalności gospodarczej (np. niektórych sieciach handlowych) osiągnęły rozmiary upoważniające do określenia ich mianem patologii, przybierającej formę zorganizowanego wyzysku pracownika.

Sytuacja ta sprawia, że obok odpowiedzi na pytanie o proporcje pomiędzy działalnością kontrolno-nadzorczą a prewencyjną, musimy znaleźć również odpowiedź na pytania o:

- proporcje dotyczące zaangażowania potencjału inspekcji w obszar bezpieczeństwa pracy i w sferę praworządności w stosunkach pracy;
- doraźne oraz długoterminowe metody i formy działań inspekcyjnych w wymienionych wyżej podstawowych obszarach ochrony pracy.

W odniesieniu do bezpieczeństwa i higieny pracy – ocenę sytuacji i w miarę obiektywne określenie najważniejszych trendów w skali ogólnokrajowej - umożliwi analiza danych statystyki publicznej o wypadkach przy pracy, chorobach zawodowych, zatrudnieniu w warunkach zagrożenia zawodowego, uzupełniona o szczegółowe dane z kontroli konkretnych zakładów. Przy ocenie stanu praworządności w stosunkach pracy bierzemy pod uwagę - oprócz wyników działalności kontrolno-nadzorczej - analizę skarg napływających do PIP, a także prowadzonego przez nasz urząd poradnictwa prawnego – zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i ilościowym. Niezbędny jest również stały monitoring życia społeczno-gospodarczego w kraju.

Podstawowe działania Państwowej Inspekcji Pracy mają charakter kontrolno-nadzorczy. Równolegle realizujemy również zadania diagnozujące i monitorujące ochronę pracy. Mają one na celu zbadanie sytuacji w wybranych jej obszarach, ustalenie skali i rodzaju występujących (lub mogących wystąpić) problemów oraz zaplanowanie dalszych działań kontrolnych i prewencyjnych. Z tych względów opracowywane są zarówno roczne, jak i trzyletnie plany działania. Programy trzyletnie ujmują tematy strategiczne dla ochrony pracy. W roku sprawozdawczym realizowany był I etap trzyletniego programu działania PIP (przewidzianego na lata 2004-2006), w którym na szczeblu krajowym przyjęte zostały następujące **priorytety**:

- poprawa praworządności w stosunkach pracy, w szczególności przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym, 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, w tym polegających na promocji zagadnień ochrony pracy.

Analiza wyników kontroli przeprowadzonych w 2004 r. oraz danych statystyki publicznej z zakresu warunków pracy pozwala **ocenić stan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników jako w dalszym ciągu odbiegający od oczekiwań**. Wprowadzie widoczne są pewne pozytywne zmiany, lecz zarówno wyposażenie stanowisk pracy, jak i warunki, w jakich praca wykonywana jest nie dorównują jeszcze standardom europejskim; krajowe prawo w obszarze bezpieczeństwa pracy zostało dostosowane do prawa unijnego – ale nie jest jeszcze w zadowalający sposób przestrzegane. Rosnąca konkurencja i związana z nią konieczność redukcji kosztów działalności gospodarczej

powodują ograniczanie nakładów na bezpieczeństwo i higienę pracy. Poprawie nie sprzyja też bezrobocie, które utrzymuje się na wysokim poziomie pomimo wyraźnego przyśpieszenia tempa wzrostu gospodarczego i zwiększenia produkcji. W okresie sprawozdawczym inspektorzy wydali prawie 527 tys. decyzji w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Wśród tych decyzji, 17,4 tys. nakazywało **wstrzymanie prac ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia** pracowników, a 6,4 tys. decyzji – skierowanie do innych prac 13,7 tys. osób zatrudnionych, wbrew obowiązującym przepisom, przy pracach niebezpiecznych, wzbronionych bądź szkodliwych.

Jednym z podstawowych mierników stanu przestrzegania prawa pracy, zwłaszcza w sferze podstawowych uprawnień pracowniczych jest liczba **zasadnych skarg zgłoszonych do inspekcji**. Napływające skargi są pierwszym sygnałem nieprawidłowości w określonych dziedzinach, istotnym dla ukierunkowania działalności kontrolnej. W 2004 r. wpłynęło do PIP prawie 31 tys. skarg, głównie z zakresu problematyki płacowej (aż 51% ogółu skarg). Często kierowane były także skargi dotyczące nieprawidłowości przy nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy (18% skarg) oraz czasu pracy (10%). Po raz pierwszy przedmiotem skarg stały się sprawy mobbingu, dyskryminacji (głównie ze względu na wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, wymiar czasu pracy i przynależność związkową, w mniejszym stopniu ze względu na płeć). Zwraca uwagę znaczny udział skarg anonimowych (prawie 16% ogólnej liczby skarg).

W wyniku kontroli obejmujących problematykę należności ze stosunku pracy stwierdzono, że blisko 58% kontrolowanych nie przestrzegało terminu wypłaty należnych pracownikom wynagrodzeń. W tej grupie znajdowali się zarówno pracodawcy, którzy w momencie kontroli nie wypłacili pracownikom wynagrodzenia za jeden lub więcej miesięcy, jak i pracodawcy, którzy permanentnie wypłacali wynagrodzenie za pracę z kilkudniowym opóźnieniem, a także pracodawcy, którzy podstawowe składniki wynagrodzenia wypłacali w prawidłowym terminie, natomiast zmienne składniki - z co najmniej 1-miesięcznym opóźnieniem. Podkreślając wysoką skalę nieprawidłowości, **należy jednak z satysfakcją odnotować, że w tym tak ważnym społecznie obszarze ochrony pracy utrwaliły się pozytywne tendencje**, zasygnalizowane po raz pierwszy w poprzednim *Sprawozdaniu* – w ciągu ostatnich 2 lat odsetek kontrolowanych pracodawców niewypłacających wynagrodzeń zmniejszył się z 68% do 58%. Pozostaje wyrazić nadzieję, że rok 2005 przyniesie dalszy spadek skali nieprawidłowości. Poprawił się także stopień egzekwowalności świadczeń: w 2004 r. inspektorzy wyegzekwowali na rzecz pracowników 63% ogółu stwierdzonych należności (w 2003 r. - 46%); jest to efekt konsekwentnego i rygorystycznego stosowania przez inspekcję dostępnych środków prawnych.

Nadal znaczna jest skala naruszeń prawa w zakresie **czasu pracy**. Nieprawidłowości polegają zwłaszcza na nierzetelnym prowadzeniu ewidencji czasu pracy (49% kontrolowanych), a nawet braku tej ewidencji (15% kontrolowanych), na niezapewnieniu pracownikom przeciętnie 5-dniowego tygodnia pracy i niewłaściwym rekompensowaniu pracy w szóstym dniu tygodnia (43% kontrolowanych), na zatrudnianiu pracowników w wymiarze czasu pracy przekraczającym obowiązujący ich wymiar – dobowy (30%) lub średniotygodniowy (37%), nieokreśleniu systemu czasu pracy, rozkładu czasu pracy i długości okresu rozliczeniowego w regulaminie pracy (układzie zbiorowym pracy) – 37% kontrolowanych. Inspektorzy PIP wskazują w kontrolowanych zakładach na zjawisko minimalizacji poziomu zatrudnienia (tj. poniżej faktycznych potrzeb pracodawcy). Zjawisko to, powodowane dążeniem do ograniczenia kosztów działalności gospodarczej skutkuje naruszeniami wielu przepisów prawa pracy.

Warunkiem koniecznym do osiągnięcia trwałej poprawy stanu ochrony pracy jest, jak już podkreślono, współdziałanie PIP z krajowymi i zagranicznymi instytucjami, organizacjami oraz placówkami naukowo-badawczymi działającymi w sferze ochrony pracy. W szczególności należy znaleźć punkty zbieżne, przy często różnych interesach pracodawców i pracobiorców. Formuła dialogu jest bowiem sprawdzoną i stosowaną z powodzeniem w wielu krajach metodą rozwiązywania nawet najbardziej nabrzmiałych problemów społecznych.

Uważamy również, że konieczna jest pilna modyfikacja prawa, w celu wyposażenia inspektorów pracy w instrumenty umożliwiające skuteczniejsze egzekwowanie praworządności i zwalczanie patologii w tym zakresie, przez m.in.:

- zaostrenie sankcji stosowanych wobec pracodawców w sposób rażący naruszających prawa pracownicze. Obecna wysokość grzywnien orzekanych w drodze mandatu nie stanowi, szczególnie dla pracodawców z dużych firm, istotnej dolegliwości. W Polsce, mimo że prawa pracownicze są łamane częściej niż w wielu innych krajach europejskich, inspektorzy pracy dysponują niższą grzywną. Niezależnie od przyczyn patologii występujących w stosunkach pracy, dla stanu takiego nie może być przyzwolenia czy pobłażania. Mamy oczywiście

świadomość, że same restrykcje nie są i być nie mogą wystarczającą metodą zwalczania braku poszanowania prawa. Jednak uważamy również, że każdy kto w sposób rażący i świadomy prawo łamie, musi mieć pewność, iż nieuchronnie i szybko spotka go kara, której dotkliwość będzie adekwatna do stopnia winy;

- wprowadzenie w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy zapisów dot. nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom w sprawie wypłacania wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy oraz zapewnienie organom PIP możliwości kierowania środków prawnych do pracodawców posiadających lokalne jednostki organizacyjne (w których stwierdzone zostały naruszenia przepisów prawa pracy) - niezależnie od właściwości terytorialnej. Regulacja taka znacznie usprawniłaby proces kontrolno-nadzorczy w odniesieniu do tych pracodawców, którzy posiadają filie (oddziały, itp.) na terenie innych województw;
- wprowadzenie zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej polegających na wyłączeniu organów Państwowej Inspekcji Pracy z obowiązku przedstawiania pracodawcy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Obowiązek ten powoduje zmniejszenie operatywności inspektorów pracy oraz zwiększa koszty działalności kontrolno-nadzorczej.

* * *

Przedstawione problemy ochrony pracy wymagają również modyfikacji metod i form działania Państwowej Inspekcji Pracy.

W szczególności za celowe uważamy, obok działań kontrolnych i podejmowania niezbędnych środków o charakterze represyjnym, wykreowanie modelu pracy inspektorskiej, w którym:

- ➔ rozwijane będą przedsięwzięcia **prewencyjne**, przez m.in.:
 - ✓ opracowywanie i wdrażanie programów prewencyjnych uwzględniających w szczególności:
 - zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym,
 - popularyzację wśród pracodawców zagadnień dotyczących kosztów wypadków przy pracy oraz uwzględniających regionalną specyfikę występującą w dziedzinie ochrony pracy;
 - ✓ rozszerzanie kampanii informacyjno-promocyjnych, zwłaszcza dotyczących:
 - identyfikacji i sposobów zapobiegania najpowszechniejszym (i o największym zasięgu oddziaływania) zagrożeniom zawodowym, takim jak np. hałas, czynniki rakotwórcze, zagrożenia układu mięśniowo-szkieletowego,
 - realizacji programu, umożliwiającego zainteresowanym pracodawcom uzyskanie dyplomu PIP potwierdzającego dostosowanie zakładu do wymogów prawa pracy,
 - systemów zarządzania bezpieczeństwem pracy, dostosowanych do wielkości przedsiębiorstwa oraz rodzaju prowadzonej działalności;
 - ✓ opracowywanie pakietów informacyjno-edukacyjnych, zaadresowanych głównie do pracodawców działających w małych zakładach branż charakteryzujących się szczególnym nasileniem zagrożeń. Opracowywane i rozprowadzane przez PIP materiały instruktażowo-szkoleniowe posiadać powinny przede wszystkim walor praktycznej przydatności dla przeciętnego pracodawcy z małego zakładu. Muszą koncentrować się na sprawach zasadniczych dla danego rodzaju działalności oraz prezentować tzw. dobrą praktykę bezpiecznej pracy;
 - ✓ współpracę z mediami, które z jednej strony dostarczają niezwykle istotnych informacji wspomagających naszą instytucję w szybkim i celnym reagowaniu na występujące nieprawidłowości, z drugiej zaś (jak pokazują badania ankietowe przeprowadzone przez PIP) stanowią podstawowe źródło informacji z zakresu prawa pracy dla pracodawców i pracowników.
- ➔ **doskonalone będą metody i formy kontroli**, przy czym w swoich działaniach inspektorzy coraz bardziej będą odchodzić od drobiazgowych kontroli - na rzecz oceny przygotowania pracodawcy do **samokontroli**, w ramach systemu zarządzania firmą (zagadnienia mniejszej wagi, w tym o charakterze porządkowym, pozostawiane będą służbom zakładowym). Zgodnie z tym założeniem, kontrole z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczyć będą w szczególności:
 - oceny **ryzyka zawodowego** związanego z wykonywaną pracą i stosowania środków profilaktycznych zmniejszających to ryzyko;
 - spełniania wymagań zasadniczych przy wprowadzaniu do obrotu wyrobów (m.in. maszyn i innych urządzeń technicznych oraz środków ochrony indywidualnej) – w ramach **systemu nadzoru rynku**;

- bezpieczeństwa w zakładach o dużym i zwiększonym ryzyku wystąpienia **poważnej awarii przemysłowej** oraz zakładów różnych branż, charakteryzujących się **największym nasileniem zagrożeń zawodowych** (wysokimi wskaźnikami wypadkowości, wysokimi przekroczeniami norm czynników szkodliwych dla zdrowia, znaczną liczbą chorób zawodowych).

Przedstawiona powyżej filozofia działania inspekcji, kładąca większy nacisk na samoocenę pracodawcy i wyegzekwowanie poprawnego funkcjonowania zakładowych służb stosowana będzie w coraz większym stopniu także w odniesieniu do sfery praworządności w stosunkach pracy, zwłaszcza w oddziaływaniu na pracodawców rozpoczynających działalność.

➔ **systematycznie podnoszony będzie profesjonalizm kadry PIP**, m.in. przez:

- ✓ doskonalenie systemu szkoleń wewnętrznych, z uwzględnieniem:
 - metod i technik prowadzenia działań prewencyjnych;
 - najnowszych technologii i rozwiązań stosowanych w dziedzinie bezpieczeństwa pracy;
- ✓ czynne uczestnictwo przedstawicieli PIP w konferencjach, sympozjach i targach specjalistycznych dot. ochrony pracy.

Za bardzo ważne uznajemy również doskonalenie współpracy PIP z:

- ✓ partnerami krajowymi, w szczególności: innymi organami nadzoru i kontroli warunków pracy, organami władzy państwowej i samorządowej, ogólnopolskimi organizacjami pracodawców i związków zawodowych, stowarzyszeniami i agencjami działającymi w sferze rolnictwa, placówkami naukowymi-badawczymi, w tym z Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym i Instytutem Medycyny Pracy;
- ✓ z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się problematyką ochrony pracy oraz inspekcjami krajów europejskich.

Odnosząc się do współpracy zagranicznej, należy podkreślić szczególne znaczenie pełnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Status polskiej inspekcji pracy w Komitecie Wyższych Inspektorów Pracy zmienił się z obserwatora na pełnoprawnego członka. Oznacza to, że podczas plenarnych posiedzeń tego ważnego gremium PIP uzyskała prawo aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu i podejmowaniu ważnych dla inspekcji i ochrony pracy decyzji. Oznacza również możliwość pełnego dostępu i korzystania z baz danych wielu europejskich instytucji działających w ochronie pracy, co ułatwia nam – i oczekujemy, że coraz bardziej ułatwiać będzie – podejmowanie trafnych decyzji i rozwiązywanie problemów.