

Stefan Poździuch

Prawo do bezpiecznych warunków pracy : teoria a praktyka działania

Bezpieczeństwo : teoria i praktyka : czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 9/4, 67-82

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Stefan Poździejch*

Prawo do bezpiecznych warunków pracy. Teoria a praktyka działania

Wprowadzenie – stan regulacji prawnych w zakresie
zapewnienia podmiotowego prawa do bezpiecznych
warunków pracy

Nie ulega wątpliwości, że nadrzędnym celem ochrony pracy w Polsce jest dbałość o bezpieczeństwo człowieka w procesie pracy. Ten kategoriyczny nakaz wynika z bardzo wielu przepisów prawnych. Fundamentalne postanowienia w tej materii zostały zawarte w Konstytucji RP z 1997 r. W jej art. 66 ust. 1 stwierdza się, że „Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa”¹. Wyrazem szczegółowego rozwinięcia przywołanego postanowienia jest ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy². Wśród podstawowych zasad prawa pracy w jego art. 15 jest zawarty zapis, że „Pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy”. Wyrazem kompleksowej ochrony pracownika w tym zakresie są natomiast szczegółowe przepisy działu dziesiątego „Bezpieczeństwo i higiena pracy”. Artykuł 207 zawarty na samym początku tego działu określa w jednoznaczny i kategoriyczny sposób obowiązek pracodawcy co do chronienia zdrowia i życia pracowników w toku procesu pracy. Równocześnie stwierdza się w nim, że pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny w zakładzie pracy, oraz podkreśla się, że na zakres tej odpowiedzialności w żadnym wypadku nie wpływają obowiązki

* Doktor, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych.

¹ Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483.

² Tekst jednolity Dz.U. 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

pracowników w dziedzinie BHP, jak i fakt powierzenia wykonywania zadań w tej materii specjalistom spoza zakładu pracy. Obszerny katalog działań, jakie w tym zakresie powinien pracodawca podejmować i prowadzić, jest zawarty zarówno w §2 tego artykułu, jak i niemal we wszystkich pozostałych artykułach tego działu³. Obowiązki pracodawcy w dziale dziesiątym Kodeksu zostały uporządkowane w odniesieniu do wszystkich ważniejszych aspektów związanych z procesem pracy, a więc co do: wymagań dotyczących pomieszczeń i obiektów, w których praca jest wykonywana (1), maszyn i wszelkich innych urządzeń technicznych (2), procesów pracy i czynników stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia (3), profilaktycznej ochrony zdrowia (4), wypadków przy pracy i chorób zawodowych (5), szkoleń w zakresie znajomości przepisów BHP (6), wyposażenia w środki ochrony (7), nadzoru i wewnętrznej kontroli stanu bezpieczeństwa (8,) konsultacji z pracownikami dotyczących wszelkich koniecznych usprawnień, zwłaszcza takich jak wyposażenie stanowisk pracy, wprowadzanie nowych procesów technologicznych oraz substancji chemicznych i ich mieszanin, jeżeli mogą one stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia pracowników, oceny ryzyka zawodowego oraz informowania o występujących ryzykach, tworzenia służby BHP i powierzania wykonywania zadań w tym zakresie, szkoleń pracowników w dziedzinie BHP i przydzielania środków ochrony indywidualnej (9). Wyrazem dalszego uszczegółowienia postanowień zawartych w tej części Kodeksu jest aż 176 rozporządzeń wykonawczych do przepisów zawartych w dziale dziesiątym Kodeksu, mających zastosowanie powszechne albo tylko w niektórych sektorach czy dziedzinach gospodarki. Ponadto wiele przepisów określających standardy w zakresie ochrony zdrowia pracowników lub pewnych grup szczególnie chronionych, zwłaszcza kobiet i kobiet w ciąży, młodocianych, niepełnosprawnych, są zawarte w kilkunastu rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnień zawartych w innych działach Kodeksu pracy. Przykładowo należy wymienić rozporządzenie Ministra Pracy z dnia 10 września 1996 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych dla kobiet⁴, rozporządzenie Ministra Pracy z dnia 24 sierpnia 2002 r. w sprawie wykaz prac wzbronionych dla pracowników młodocianych⁵ oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy⁶. Podnieść należy, że przełomowe znaczenie w zakresie urzeczywistnienia podmiotowego prawa do bezpiecznej pracy miało uchwalenie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny⁷, która po raz pierwszy w sposób kompleksowy i nowoczesny uregulowała zadania i cele tej służby w zakresie profilaktycznej ochrony zdrowia pracowników, jak i w usuwaniu

³ Aż w 25 artykułach użyte jest określenie „pracodawca jest obowiązany”, a w większości pozostałych występują także kategoryczne nakazy w rozumieniu języka prawnego, takie jak: wyposaża, niedopuszczalne jest, zastępuje, rejestruje, stosuje, dokumentuje, przenosi, przesuwają, nie wolno dopuścić, ustala, powierza, konsultuje, powołuje, zapewnia, przeprowadza.

⁴ Dz.U. 1996 r. Nr 114, poz. 545, zmienione rozporządzeniem z dnia 30 lipca 2002 r. w tej samej sprawie (Dz.U. 2002 r. Nr 127, poz. 1092).

⁵ Dz.U. 2004 r. Nr 200, poz. 2047.

⁶ Dz.U. 1996 r. Nr 69, poz. 332.

⁷ Tekst jednolity Dz.U. 2004 r. Nr 125, poz. 1317 z późn. zm.

zagrożeń zdrowotnych w miejscu pracy⁸. Należy zwrócić uwagę, że w ścisłym związku z kompleksowo pojętą ochroną życia i zdrowia pracowników, bezpiecznymi warunkami pracy i zapobieganiem zagrożeniom zdrowotnym w miejscu pracy pozostaje wiele ustaw, często bardzo obszernych, spoza obszaru prawa pracy, w tym głównie z zakresu prawa administracyjnego, związanych wprost z omawianą problematyką, jak i dziesiątki aktów wykonawczych do nich. Spośród nich przywołać należy ustawę z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁹, wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie wymagań zasadniczych dla maszyn¹⁰, ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹¹, ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych¹², ustawę z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach¹³, ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe¹⁴, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵ i wielu innych, jak np. ustawa z 2011 r. Prawo o odpadach i ustawa z 2001 r. Prawo o ochronie środowiska.

Z powyższego wynika, że podmiotowe prawo do bezpiecznych warunków pracy, zagwarantowane Konstytucją RP, jest rozlegle uregulowane w polskim prawie pracy. Odnoszą się do niego także postanowienia wielu ustaw z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Chronią je także liczne przepisy prawa karnego i cywilnego.

Prawo do bezpiecznych warunków pracy tylko wówczas będzie realnie zapewnione, jeśli będą skutecznie i konsekwentnie eliminowane lub co najmniej ograniczane zagrożenia dla życia i zdrowia pracownika na jego konkretnym stanowisku pracy i zarazem w kompleksowo pojmowanym środowisku pracy. Truizmem jest stwierdzenie, że zagrożenia zdrowotne zawsze związane były z pracą człowieka. Opisy i analizy im poświęcone mają wielowiekową tradycję¹⁶. Pomimo najlepszych działań są i z pewnością będą występować w przyszłości – a w miejsce już rozpoznanych stale pojawiać się będą nowe i wymagać kolejnych nowych regulacji prawnych.

Dzięki niezwykle zaawansowanym badaniom niemal wszystkich dziedzin nauk przyrodniczych (w tym biologicznych i medycznych), ścisłych (fizyki i chemii), technicznych, humanistycznych (w tym z dziedziny nauk o zarządzaniu, nauk o bezpieczeństwie, psychologii i socjologii) rozpoznanych zostało tysiące rodzajowych zagrożeń w miejscu pracy natury fizycznej, chemicznej, biologicznej, ergonomicznej,

⁸ Warto zwrócić uwagę, że pierwsze przepisy w tej materii wydane zostały już w okresie II RP, a później także w okresie PRL. Jednak dotyczyły one wycinkowych kwestii i wydawane były w formie aktów wykonawczych i nie zawsze w formie rozporządzeń, ale aktów trzecieorzędnych typu zarządzeń, instrukcji, pism okólnych.

⁹ Tekst jednolity Dz.U. 2014 r., poz. 1645.

¹⁰ Dz.U. 2008 r. Nr 1999, poz. 1228.

¹¹ Dz.U. 2003 r. Nr 229, poz. 2275 z późn. zm.

¹² Dz.U. 2004 r. Nr 92, poz. 881 z późn. zm.

¹³ Dz.U. 2011 r. Nr 63, poz. 322.

¹⁴ Tekst jednolity Dz.U. 2004 r. Nr 161, poz. 1689 z późn. zm.

¹⁵ Tekst jednolity Dz.U. 2015 r., poz. 151.

¹⁶ Starożytni Grecy i Rzymianie zauważyli związek wykonywanej pracy ze zdrowiem i rozpoznali pewne choroby zawodowe. Nowoczesne badania i opisy zagrożeń zdrowotnych w miejscu pracy datują się już od czasu Renesansu, a olbrzymia liczba opracowań i rozpraw w tym temacie publikowana była w XX w. i do chwili obecnej. Szerzej: S. Poździej, *Prawo do ochrony zdrowia w standardach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Kraków 2007, zwłaszcza roz. 1.

np. czynników mechanicznych. Rolą prawa, w tym w szczególności prawa pracy, jest określenie, w oparciu o wyniki badań i ustalenia tych nauk i ich szczegółowych dziedzin, obowiązujących standardów oraz procedur postępowania i działania, zawartych w przepisach prawnych. Dobrym przykładem w tym zakresie mogą być normy dotyczące najwyższych dopuszczalnych stężeń (NDS) w przypadku szkodliwych i niebezpiecznych substancji chemicznych i toksycznych i podobnie natężeń w odniesieniu do czynników fizycznych (NDN) lub ich ekspozycji na organizm człowieka (NDE). Wobec tego prawo nakłada obowiązek dokonywania ich systematycznych pomiarów przez pracodawców oraz dokumentowania i przechowywania ich wyników. Równocześnie prawo określa procedurę kontroli, czy ustalone i obowiązujące standardy są przestrzegane. W Polsce, podobnie zresztą jak w wielu innych krajach, zwłaszcza w państwach członkowskich Unii Europejskiej, procedury kontrolne są rozbudowane, a prowadzenie systematycznych kontroli przestrzegania standardów należy do zadań i kompetencji wielu specjalistycznych inspekcji, spośród których największe zakresowo, jak i co do środków represyjnych uprawnienia posiada Państwowa Inspekcja Pracy. Najnowsze regulacje dotyczące jej zadań, kompetencji i uprawnień, a w tym możliwość zaostrożonych środków represyjnych stosowanych wobec pracodawców łamiących przepisy prawne określiła ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁷. Szczególnie ważną rolę powinna odgrywać w każdym zakładzie pracy sprawowana przez pracodawcę lub wyznaczone przez niego osoby kontrola wewnętrzna, której zadania jasno określają przepisy Kodeksu pracy. Ważną część kontroli wewnętrznej stanowi Społeczna Inspekcja Pracy, powołana na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r.¹⁸, funkcjonująca w większych zakładach pracy, w których działają organizacje związkowe pracowników.

Standardy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony życia i zdrowia w miejscu pracy przyjęte w polskim prawie pracy są bardzo dobre i szczegółowo rozbudowane. W pełni odpowiadają wysokim normom bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W ramach prawa pochodnego już EWG i później Wspólnota Europejska wydała kilkadziesiąt rozporządzeń i dyrektyw europejskich poświęconych tej kwestii. Ten problem jako jeden z priorytetowych postrzegala ona już we wczesnym okresie jej działania. Przykładów wspólnotowych przepisów o przełomowym znaczeniu dla poprawy bezpieczeństwa w miejscu pracy można przywołać z całą pewnością bardzo wiele. Fundamentalną rolę odegrała w tym zakresie dyrektywa nr 1107 z 1980 r., tzw. pierwsza dyrektywa ramowa, która kompleksowo uregulowała obowiązki europejskich pracodawców w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy. Udoskonalona została przez dyrektywę nr 391 z 1989 r. i wydane na jej podstawie szczegółowe dyrektywy (określane w piśmiennictwie jako dyrektywy córki). Warto zaznaczyć, że przepisy dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy są najbardziej rozbudowaną dotychczas częścią europejskiego (unijnego) prawa pracy. W polskim piśmiennictwie zwrócił na to uwagę jako bodaj pierwszy Andrzej Świątkowski¹⁹. Wiele przepisów zawartych w dyrektywach europejskich w znakomitym stopniu wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa w związku z wykonywaniem różnych zawodów

¹⁷ Tekst jednolity Dz.U. 2012 r., poz. 214 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. 1983 r. Nr 35, poz. 163 z późn. zm.

¹⁹ A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 2: *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 1999, s. 263.

– np. o czasie pracy kierowców transportu drogowego. Można zasadnie bronić tezy, że standardy i normy bezpieczeństwa pracy Unii Europejskiej są najwyższe i najbardziej rygorystyczne na świecie. Podkreślenia wymaga także fakt, że państwa członkowie EWG, a obecnie Unii, w znaczącym stopniu wpływały na przyjmowanie uniwersalnych standardów, znajdujących wyraz w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁰, na całym świecie.

Rekapitułując, polskie prawo pracy gwarantuje wysokie standardy i normy ochronne w zakresie podmiotowego prawa do bezpiecznych warunków pracy. Jednak nasuwa się pytanie natury zasadniczej, czy to prawo znajduje faktyczne odzwierciedlenie w praktyce działania w polskich zakładach pracy – i w jakim stopniu. Innymi słowy: czy polskie regulacje prawne w zakresie prawa pracy przekładają się na rzeczywistość i praktykę działania? Tego rodzaju zagadnienie trudno poddaje się obiektywnej ocenie naukowej, a nawet w odczuciu opinii społeczeństwa polskiego. W polskim piśmiennictwie przywołać można dziesiątki opracowań poświęconych analizie najrozmaitszych zagrożeń zdrowotnych w miejscu pracy, z uwzględnieniem wielu kryteriów, w szczególności takich jak rodzaj wykonywanego zawodu, a nawet poszczególnych czynności, rozmaitych kategorii czynników szkodliwych i niebezpiecznych (rodzajowe chemikalia, hałas, stres w pracy i dziesiątki innych). Podobnie wiele jest poświęconych rodzajowym regulacjom prawnym, o powszechnym zastosowaniu albo dotyczącym branż, sektorów gospodarki narodowej, dziedzin i sfer produkcji lub usług. Trudno jest jednak odnaleźć i wskazać metodologiczne i metodyczne opracowania, które pozwalałyby odpowiedzieć chociażby po części na postawione powyżej pytanie. Kwestia sama w sobie ma zresztą charakter ogólniejszy, gdyż dotyczy skuteczności, efektywności oddziaływania prawa na społeczeństwo, poziomu akceptowania norm prawnych, stopnia identyfikowania się z prawem i wielu innych niewymienionych tu aspektów, niezależnie od gałęzi czy dziedziny prawa. Jedno można z całą pewnością stwierdzić, że są społeczeństwa bardziej i mniej praworządne. Poruszony problem może być rozstrzygany głównie w obszarze teorii prawa, a wielki wkład mogą wnieść także pogłębione badania z zakresu socjologii prawa, mające prawie wiekową tradycję. Ale czy cieszą się one należyтым zainteresowaniem w środowisku prawniczym? Trudno wyrazić w tym zakresie jednoznaczna opinię. Natomiast jest faktem, że niemal ogół teoretyków i praktyków prawa swoje zainteresowania i uwagę skupia wokół dogmatyki prawa. Wagi tej ostatniej, i jej użyteczności praktycznej, nie da się podważać. Jednak warto powrócić do podniesionej powyżej kwestii i poszukiwania odpowiedzi na pytanie, dlaczego obowiązujące standardy prawne nie są albo w ogóle przestrzegane, albo w niezadowalającym lub w znikomym stopniu. W dalszej części rozważań podniesiona jest pokrótce kwestia, dlaczego normy i standardy bezpieczeństwa w miejscu pracy wynikające z przepisów prawa pracy w tak znaczącym stopniu nie są należycie przestrzegane, a wręcz są łamane na wielką skalę. Takie stwierdzenie w całej rozciągłości dotyczy przepisów, które w założeniu powinny zapewniać podmiotowe prawo do bezpiecznych warunków pracy.

²⁰ Polska jest także stroną bardzo wielu konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, z których wszystkie chronią pracę człowieka, a kilkadziesiąt z nich jest poświęconych bezpieczeństwu w miejscu pracy.

Podstawowe dane statystyczne dla Polski

Niezwykle przydatnym narzędziem obrazującym rozmiar nieprzebrzegania przepisów o bezpieczeństwie i ochronie zdrowia w miejscu pracy są prowadzone statystyki. W zakresie bardziej ogólnym, dotyczącym łamania prawa pracy jako całości, skalę zjawiska pozwala ocenić statystyka spraw sądowych orzekanych przez sądy pracy. W przypadku przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa w miejscu pracy podstawowe, użyteczne narzędzie dla wielu analiz stanowią statystyki wypadków przy pracy i chorób zawodowych prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny oraz statystyki i roczne raporty Państwowej Inspekcji Pracy dotyczące wielkości i struktury wypadków i prowadzonych kontroli. Statystyki wypadków i kontroli przeprowadzanych w zakładach pracy, zwłaszcza według ich przyczyn, miejsca zdarzenia, skutków, wielkości zakładów, stażu zawodowego pracowników, pozwalają określać dalsze działania dla poprawy bezpieczeństwa w środowisku pracy, a zwłaszcza:

- 1) ukierunkowywać dalsze kontrole służb inspekcyjnych, w szczególności prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy,
- 2) dokonywać oceny, w jakim stopniu i dlaczego przepisy dotyczące danego zagadnienia – np. bezpieczeństwo maszyn i urządzeń technicznych, pomiary czynników szkodliwych, stosowanie środków ochronnych, prowadzenie szkoleń i kontroli wewnętrznej – nie są przestrzegane,
- 3) poszukiwać przyczyn nieprzebrzegania przepisów i niestosowania się do nich tak przez pracodawców, jak i pracowników,
- 4) określać i wdrażać programy prewencyjne i promujące bezpieczne warunki pracy i bezpieczną pracę,
- 5) doskonalić programy szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i upowszechniać znajomość przepisów i standardów w nich zawartych,
- 6) kształtować racjonalne zachowania w całym społeczeństwie, a nie tylko w zakładach pracy i wśród pracowników i pracodawców²¹,
- 7) rozwijać i stale doskonalić nowoczesne i najszerzej pojęte zarządzanie bezpieczeństwem pracy, w tym zarządzanie ryzykiem w pracy.

Taka wizja działań znajduje odzwierciedlenie od ostatnich kilkunastu lat w działalności Państwowej Inspekcji Pracy, która podejmuje rozmaite programy prewencyjne, promocyjne, szkoleniowe, doskonali i modyfikuje procedurę kontrolną i rekonrolną w zakładach pracy oraz przedkłada w raportach rocznych Sejmowi i Radzie

²¹ Przykładem pozytywnych działań w tym ostatnim zakresie jest wprowadzenie obowiązkowych w Polsce od 2007 r. szkoleń dla prawie dwumilionowej rzeszy studentów uczelni wyższych na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w uczelniach (Dz.U. 2007, Nr 128, poz. 897). Podobnie należy ocenić rozpoczęcie szkoleń w tym temacie w odniesieniu do 6 milionów uczniów polskich szkół. Około 5 lat temu edukację w zakresie znajomości przepisów BHP rozpoczęto w polskich gimnazjach. Obowiązek zaznajamiania uczniów z zagrożeniami zdrowotnymi określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz.U. 2003 r. Nr 6, poz. 69), a z zagadnieniami pierwszej pomocy – rozporządzenie Ministra Zdrowia z 26 sierpnia 2009 r. w sprawie przygotowania nauczycieli do prowadzenia zajęć edukacyjnych w zakresie udzielania pierwszej pomocy (Dz.U. 2009 r. Nr 139, poz. 1132).

Ministrów ocenę obowiązującego stanu prawnego w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i wskazuje, w jakich zakresach konieczne są zmiany.

Analizy wypadkowości w miejscu pracy, zwłaszcza dotyczące dłuższych okresów, są punktem wyjścia do dalszych poczynań dla poprawy warunków bezpiecznej pracy. W nowszym piśmiennictwie wagę tego zagadnienia podkreśliła Joanna Bulińska²², zwracając uwagę na wielką użyteczność starszych opracowań w przedmiotowym polskim piśmiennictwie, w których już wiele lat temu podnoszono szereg ważnych kwestii, do dziś aktualnych. Przypomniała, że D. Goldberg w referacie „Rola analizy wypadków w akcji zapobiegawczej” wygłoszonym na Kongresie Bezpieczeństwa Pracy w 1937 r. uzasadniał, że statystyka wypadków jest jedynym miernikiem wysiłku czynionego przez państwo i społeczeństwo w walce z wypadkami²³. Cytowana autorka podkreśliła, że przez kolejne 70 lat statystyka wypadków była zawsze podstawą do opracowywania planów i metod zapobiegania wypadkom, a obecnie służy dla rozwoju wiedzy w zakresie zarządzania BHP i ukierunkowuje badania tam, gdzie zagrożenia zdrowotne występują najczęściej. Dodać należy, że zgodnie z takim podejściem Państwowa Inspekcja Pracy systematycznie modyfikuje swoje działania, a zwłaszcza programy prewencyjne, szkoleniowe i kontrolne.

Analizy danych zawartych w statystkach wypadków przy pracy Głównego Urzędu Statystycznego i w statystkach kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy stanowią podstawową bazę informacji, w oparciu o które można formułować zasadne wnioski co do przyczyn nieprzestrzegania przepisów prawa pracy o bezpieczeństwie i określać metody i środki działania dla poprawy w tym zakresie. Szczególnie ważne i przydatne są analizy ukazujące trendy w dłuższych okresach, prowadzone przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego. Przywołane poniżej dane jednego z najnowszych jego opracowań²⁴ potwierdzają, że w latach 2000–2012 liczba wypadków przy pracy (rys. 1) i wskaźnik częstości (rys. 2) nie uległy zasadniczym zmianom. Wynika z nich, że po krótkoterminowych okresach (obejmujących od roku do 3 lat) spadku w latach 2002, 2005 i 2009 następował ponowny wzrost liczby i wskaźnika wypadków. W roku 2012 odnotowano powrót do tendencji spadkowej i zarejestrowano 91 tys. wypadków przy pracy, czyli tyle, ile wynosiła średnia dla okresu od roku 2000 do 2012.

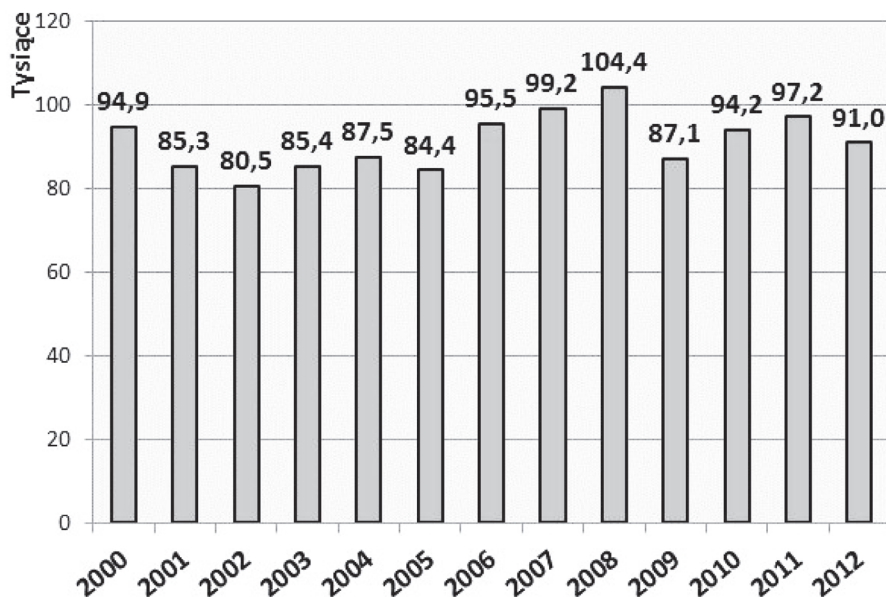
Z przedstawionych powyżej danych wynika, że nawet w odstępach rocznych odnotowywano bardzo gwałtowny spadek o 10 tys. (2001 r.) lub o 5 tys. (2002 r.) wypadków i ponowny ich wzrost o 5 tys. (2003 r.) o 10 tys. (2006 r.) lub o 7 tys. (2010 r.) i ponowny spadek o 6 tys. (2012 r.). Ze sprawozdania rocznego PIP wynika, że w 2013 r. liczba odnotowanych wypadków była mniejsza o 2733 niż w roku poprzednim. Przyczynę wskazanych trendów trudno jest jednoznacznie wyjaśnić. Co więcej, należałoby zakładać i spodziewać się, że będzie się utrzymywać mniej lub bardziej widoczna

²² J. Bulińska, *Wypadki przy pracy w piśmiennictwie dawnym i współczesnym na podstawie Zbiorów Biblioteki Centralnego Instytutu Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2005, nr 9.

²³ Tamże, s. 25

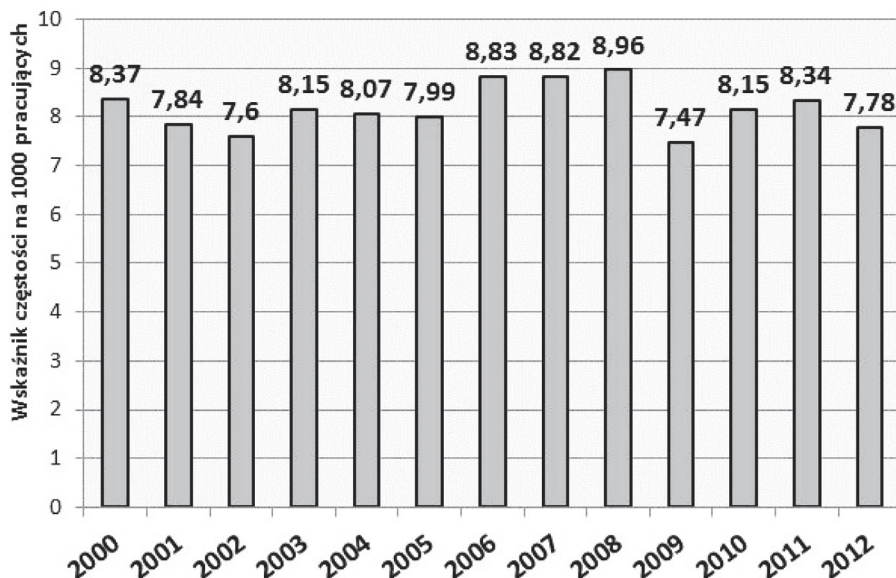
²⁴ *Statystyki wypadków przy pracy*, CIOP-PIB, https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&_pageLabel=P1401037871334841682883&html_tresc_root_id=11288&html_tresc_id=29194&html_klucz=10972&html_klucz_spis=.

tendencja spadkowa. Od połowy minionej dekady podjęto w Polsce szereg programów i kampanii na rzecz poprawy bezpieczeństwa w miejscu pracy, doskonalono szkolenia i kontrole, a nawet podniesiono górną granicę wysokości mandatów nakładanych przez inspektorów PIP do 30 tys. zł. Wobec tego można sądzić, że wskazane działania i wiele innych niewymienionych w tym miejscu nie przełożyły się w ogóle albo tylko w znikomym stopniu na wyraźną i oczekiwaną poprawę bezpieczeństwa w miejscu pracy w naszym kraju. Z wcześniejszego opracowania CIOP-PIB, obejmującego analizę wypadków przy pracy w Polsce za lata 1985–2008, wynika, że stałą tendencją spadku liczby wypadków przy pracy odnotowano jedynie w latach 1985–1990. W 1985 r. liczba tych wypadków wynosiła 193 859, a w 1990 r. 108 274, ale już w 1991 r. wzrosła ponownie do 115 972. W całym okresie 25 lat III RP najniższą liczbę wypadków odnotowano w 2002 r. – 80 500. Skala wskazanych cyklicznych wahań w różnych latach jest wobec tego ogromna. Porównując dane dla 1992 r. (prawie 116 tys. wypadków) i 2002 r. (80 500), spadek wynosił 35 tys. Z kolei w 2008 r. liczba wypadków wynosiła 104,4 tys., co oznacza, że w porównaniu do 2002 r. wzrosła ponownie o 25 tys. Na brak jednoznacznej poprawy wskazują także dane przedstawione poniżej na rys. 2, obrazujące wskaźnik wypadków przy pracy na 1000 pracujących. Dla wskazanego okresu 13 lat waha się on od 7,5 w 2009 r. do prawie 9 w 2008 r. Jedyną pocieszającą informacją jest fakt, że liczba wypadków ciężkich i śmiertelnych związanych z pracą wykazuje stałą tendencję spadkową od 1990 r. aż do 2013 r. – rys. 3 i 4. Według przywołanych danych liczba wypadków ciężkich od 2000 r. do 2012 r. zmalała o 54%, a śmiertelnych w tym samym czasie – o 41%.



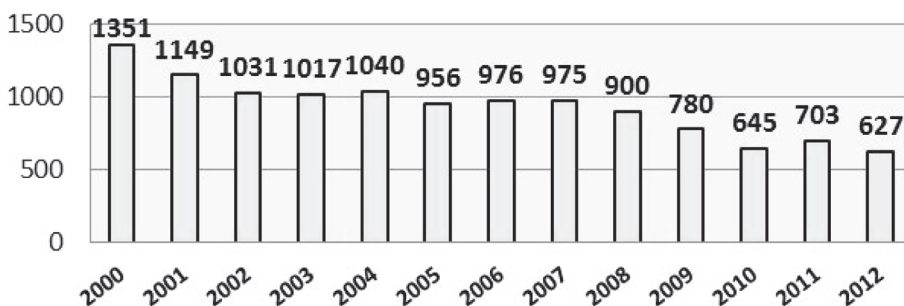
Rysunek 1. Liczba wypadków przy pracy w latach 2000–2012

Źródło: *Statystyki wypadków przy pracy, CIOP-PIB.*



Rysunek 2. Wskaźnik wypadków na 1000 pracujących

Źródło: *Statystyki wypadków przy pracy*, CIOP-PIB.

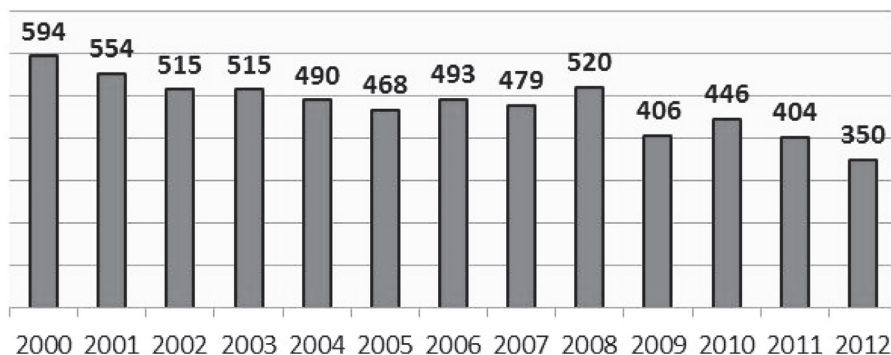


Rysunek 3. Liczba wypadków ciężkich

Źródło: *Statystyki wypadków przy pracy*, CIOP-PIB.

Wyrażenie coraz korzystniej przedstawia się także w naszym kraju sytuacja w zakresie trendu dotyczącego chorób zawodowych. W świetle danych Centralnego Rejestru Chorób Zawodowych prowadzonego przez Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi, od 1980 do 1999 r. liczba zarejestrowanych przypadków zasadniczo nie zmieniała się i wynosiła od 8305 w 1980 r. do 12017 w 1998 r., w którym odnotowano najwyższy poziom w ciągu ostatnich 35 lat. Trwały spadek następował od 2001 r., w którym odnotowano 6007 przypadków, kolejno w 2004 r. – 3790, w 2009 r. – 3146, w 2012 r. – 2402 i w 2013 r. – 2214²⁵.

²⁵ N. Szeszenia Dąbrowska, U. Wilczyńska, W. Sobala, *Choroby zawodowe w Polsce*, Łódź 2014, także <http://www.imp.lodz.pl> (wg stanu na 2006 r.).



Rysunek 4. Liczba wypadków śmiertelnych

Źródło: *Statystyki wypadków przy pracy*, CIOP-PIB.

Zakres przedmiotowy naruszeń przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy w świetle wyników kontroli PIP

Skala naruszeń przepisów o BHP w Polsce w świetle danych zawartych w rocznych sprawozdaniach Głównego Inspektora Pracy jest ogromna. Od wielu lat nie dostrzega się w tym zakresie znaczących zmian. Dane zawarte w sprawozdaniach rocznych Głównego Inspektora Pracy nie dają podstawy do wyciągania optymistycznych wniosków. Inspektorzy pracy każdego roku wydają ponad 300 tys. decyzji pokontrolnych dotyczących naruszeń przepisów zawartych w kodeksie pracy. Tytułem ilustracji można podać, że w 2010 r. takich decyzji wydano 337,3 tys. i odpowiednio w 2011 r. – 304,1 tys., w 2012 r. – 310 tys., a w 2013 r. – 314,5 tys. Decyzje te dotyczą naruszeń wszystkich bez wyjątku przepisów zawartych w dziale dziesiątym Kodeksu.

Tabela 1. Liczba przeprowadzonych przez PIP kontroli oraz liczba objętych nią pracodawców i zatrudnianych przez nich pracowników

	2010	2011	2012	2013
Wykonane kontrole	95,3 tys.	90,6 tys.	89,9 tys.	89,8 tys.
Liczba objętych pracodawców	70,1 tys.	68,5 tys.	68,9 tys.	69,1 tys.
Liczba zatrudnianych pracowników	3,7 mln	3,9 mln	3,6 mln	4,0 mln

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach rocznych Państwowego Inspektora Pracy za lata 2010–2013.

Każdego roku Państwowa Inspekcja Pracy wykonuje ogromną liczbę kontroli. Obejmuje nimi średnio około 70 tys. polskich pracodawców, zatrudniających około ¼ z wszystkich aktywnych zawodowo²⁶. Analiza danych wynikających z prowadzonych

²⁶ Sprawozdania za poprzednie lata (niewykazane w tabeli) potwierdzają, że dane były często wyższe, a liczba kontroli czasem wynosiła około 100 tys. rocznie.

kontroli jest podstawowym narzędziem w poszukiwaniu przyczyn i uwarunkowań w zakresie łamania przepisów określających standardy bezpiecznej pracy i tym samym pozwala określać dalsze kierunki działań dla poprawy sytuacji w zakresie rzeczywistego respektowania podmiotowego prawa pracowniczego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Adekwatnie do postanowień Kodeksu pracy została wypracowana metodyka przyjęta w rocznych sprawozdaniach Głównego Inspektora Pracy. Struktura sprawozdań od kilkunastu lat jest podobna i umożliwia prowadzenie pogłębionych analiz. Metodologię badań systematycznie doskonalili Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, który jest zapleczem naukowym i badawczym Państwowej Inspekcji Pracy. W sprawozdaniach rocznych stwierdzone naruszenia i w konsekwencji wydawane na tej podstawie decyzje są pogrupowane w pewne większe obszary tematyczne. Między innymi obejmują one takie zakresy jak: niezgodne z prawem urządzenie stanowisk w pomieszczeniach i w miejscu wykonywania pracy (1), eksploatawanie niesprawnych maszyn i urządzeń technicznych (2), niewykonywanie badań i pomiarów czynników szkodliwych (3), zatrudnianie przy pracach wzbronionych, szkodliwych, niebezpiecznych, pomimo ustawowych zakazów, pracowników młodocianych, kobiet w ciąży i osób bez wymaganych należytych kwalifikacji (4), dopuszczanie do podjęcia pracy bez wstępnego przeszkolenia i częstokroć bez szczegółowego instruktażu (5), nieprowadzenie wymaganych przez prawo okresowych szkoleń (6). W sprawozdaniach przykładowo wskazane rodzaje uchybień są pogrupowane w 10 głównych obszarów, a każdy z nich obejmuje szczegółowe listy popełnianych wykroczeń i przypadków nieprzestrzegania z reguły najbardziej elementarnych standardów i procedur określonych przepisami prawa. Dla zilustrowania skali naruszeń można wskazać, że tylko w zakresie dopuszczenia do wykonywania pracy bez wymaganego przygotowania, kwalifikacji lub przeszkolenia w 2012 r. inspektorzy wydali 51,5 tys., a w 2013 r. 50,7 tys. decyzji. Ogromny problem stanowi eksploatacja niesprawnych maszyn i wszelkiego rodzaju urządzeń technicznych. W tym zakresie wydano w 2012 r. 37,9 tys., a w 2013 r. 40,2 tys. decyzji. Podobnie ogromna liczba wydawanych decyzji dotyczy wadliwych urządzeń energetycznych: w 2012 r. odnotowano ich 32,6 tys., a w 2013 r. 33,2 tys. Duża liczba decyzji dotyczy niewykonywania przez pracodawców pomiarów czynników szkodliwych: w 2012 r. 18 tys., a w 2013 r. 18,3 tys. Odnośnie do nienależytego wyposażenia obiektów i pomieszczeń pracy wydano w 2012 r. 25,5 tys. decyzji, a w 2013 r. już 27 tys. Ponad 10 tys. decyzji (w 2012 r. 10,8 tys., a w 2013 r. 10,3 tys.) wydano w związku ze stwierdzeniem braku należytej wentylacji, ogrzewania i oświetlenia na stanowiskach pracy. Podobna liczba decyzji dotyczyła nieprzestrzegania przepisów przy transporcie wyrobów, produktów, surowców, materiałów itp. (w 2012 r. 9,5 tys., a w 2013 r. 10,1 tys.). Znaczący odsetek ogółu decyzji stanowią te dotyczące wstrzymania prac ze względu na znaczny stopień zagrożenia życia i zdrowia. Ich liczba wynosiła w 2010 r. 9519, w 2011 r. 7723, w 2012 r. 8089, a w 2013 r. 7903. Podobnie duża jest liczba decyzji dotyczących nakazu wstrzymania niesprawnych maszyn – w 2010 r. aż 8008, w 2011 r. 7557, w 2012 r. 7983, a w 2013 r. 9039. Przytoczone tylko wybiórczo dane jednoznacznie wskazują, że nie tylko nie występuje jakakolwiek poprawa, ale na odwrót: widać pogarszanie się sytuacji albo też wahania – niewielki spadek i ponowny wzrost w kolejnych latach, co oznacza w efekcie końcowym, że wciąż utrzymuje się ten sam wysoki poziom

nieprzestrzegania przepisów, łamanie prawa i stwarzania zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników w Polsce.

W sprawozdaniach rocznych Państwowej Inspekcji Pracy analizy przyczyn wypadków przy pracy należą do priorytetów i obejmują najobszerniejszą ich część. Uwzględnia się w nich wiele kryteriów służących do dalszych badań. Do najważniejszych należą następujące:

- według sektorów i gałęzi gospodarki – budownictwo, przemysł przetwórczy, przemysł chemiczny, transport,
- według wielkości przedsiębiorstwa – mikroprzedsiębiorstwo, małe, średnie, duże,
- według stażu pracy,
- według wieku pracowników,
- według rodzaju przyczyny wypadku,
- ze względu na skutki wypadki – śmiertelne, ciężkie.

Wskazane kryteria są stosowane od wielu lat w państwach europejskich, w statystykach Unii Europejskiej, jak i Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Analiza wypadków przy pracy według kryteriów przyjętych w sprawozdaniach rocznych PIP, jak i w opracowaniach naukowych w tym temacie dla dłuższych przedziałów czasowych potwierdza, że wciąż utrzymują się w Polsce te same tendencje i nie dostrzega się zasadniczych zmian – ani jakiegokolwiek zmiany sytuacji na lepsze. Sprawozdania te potwierdzają w wielu zakresach te same problemy i taki sam rozmiar ilościowy wypadków ze względu na przyjęte kryteria. Z prowadzonych kontroli wynika, że niezmiennie najwięcej wypadków odnotowuje się w sektorze budownictwa i w przemyśle przetwórczym – po około 1/3 z wszystkich wypadków w każdym z nich (od 28 do 32% w poszczególnych latach). W obydwu tych sektorach jest także najwięcej wypadków śmiertelnych. Oznacza to, że nie dostrzega się wyraźnych i oczekiwanych efektów prowadzonych od kilkunastu lat programów i kampanii²⁷. Przy podziale ze względu na wielkość zakładu pracy najwięcej wypadków odnotowuje się w mikroprzedsiębiorstwach i kolejno w małych przedsiębiorstwach. W najmniejszych zakładach w latach 2010–2013 odnotowano około 1/3 wszystkich wypadków i prawie podobnie w małych zakładach. Należałoby zakładać, że właśnie w nich praca będzie zorganizowana najbezpieczniej, a tymczasem jest na odwrót. Procentowo o wiele mniej wypadków odnotowuje się w zakładach średnich i dużych. W ramach kryterium stażu pracy największy odsetek poszkodowanych w wypadkach występuje wśród osób ze stażem do 1 roku i w poszczególnych latach wynosił od 40 do 43%²⁸. W rozbiciu bardziej szczegółowym, wypadki do 7 dni – w ciągu pierwszego tygodnia roboczego w pierwszej pracy – stanowią 12–14%²⁹. W 2012 r. 25% wszystkich wypadków odnotowano w grupie pracowników najmłodszych wiekiem, to jest od 19 do 29 lat. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy przywołać można brak doświadczenia zawodowego, jak i niewłaściwe zachowania – ryzykanctwo. W protokołach powypadkowych zgodnie z przepisami należy jednoznacznie określić przyczynę

²⁷ Np. takich jak „Bezpieczeństwo pracy w budownictwie – upadki i poślizgnięcia”, „Bezpieczna praca na wysokości”.

²⁸ Na szczególne znaczenie tego problemu zwróciła uwagę w nowszym piśmiennictwie E. Balasińska-Switekowska, *Młodzi w wypadkach przy pracy – działania prewencyjne potrzebne natychmiast*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2006, nr 5.

²⁹ W 2010 r. 12%, w 2011 r. 14%, w 2012 r. 12% i w 2013 r. 13,6%.

wypadku³⁰. Sprawozdania potwierdzają, że od kilkunastu lat niewłaściwe zachowania pracowników powodują ponad połowę wszystkich wypadków, w tym lekceważenie zagrożenia, nieużywanie środków ochrony, niezajomość przepisów, samowolne zachowania (np. wchodzenie/wjeżdżanie na obszar niebezpieczny i wbrew zakazom), niewłaściwe posługiwanie się narzędziami i inne. Przyczyny organizacyjne, takie jak brak nadzoru nad pracami, tolerowanie odstępstw od zasad bezpiecznej pracy, niewłaściwe instrukcje dotyczące obsługi maszyn i urządzeń technicznych, niewłaściwe przeszkolenie pracownika, wciąż powodują co trzeci wypadek (około 30%), a czynniki techniczne, zwłaszcza zły stan urządzeń, tylko około 8% (a w poprzednich latach około 14%)³¹.

Na mocy art. 37a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy kontrola może się zakończyć odebraniem od pracodawcy oświadczenia. Inspektorzy od 2011 r. korzystają z odstąpienia od wydania środków prawnych podczas kontroli przewidzianych ustawą. Dotyczy to pracodawców rozpoczynających działalność gospodarczą lub tych, u których nie stwierdzono bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia. Aż 74% wszystkich rekontroli potwierdza wykonanie zaleceń inspektorów, jednak w pozostałych 26% pomimo odebranego oświadczenia pracodawca nie skorygował żadnych działań, a nawet stwierdzano u niego nowe nieprawidłowości.

Analiza przyczyn odnotowanych wypadków, w oparciu o wnioski z niej wynikające, powinna służyć określaniu kierunków dalszych działań prewencyjnych, zwłaszcza w zakresie szkoleń pracodawców i pracowników³², a także kontroli wewnętrznej, która powinna być systematycznie i rzetelnie prowadzona przez pracodawców i społecznych inspektorów pracy. Oceny i refleksji wymaga także kwestia, czy kontrola zewnętrzna – państwowa, prowadzona przez Państwową Inspekcję Pracy i wspierana przez inne służby kontrolne, takie jak nadzór budowlany, dozór techniczny, inspekcja sanitarna, ochrona radiologiczna i szereg innych – jest w pełni skuteczna i efektywna i w czym tkwią jej słabości.

Należy podkreślić, że działania kontrolne PIP w wielkim stopniu przyczyniają się do urzeczywistniania podmiotowego prawa do bezpiecznej pracy, poprzez władcze decyzje kierowane do pracodawców. Tytułem przykładu wskazać można, że w 2010 r. inspektorzy pracy wygezekwowali od pracodawców wykonanie oceny ryzyka zawodowego wobec 307,4 tys. pracowników, a w 2011 r. w odniesieniu do 324,6 tys. Nakazali przeprowadzenie pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy 59,5 tys. pracowników w 2010 r. i 53,8 tys. w 2011 r., przeprowadzenie badań lekarskich: 56,2 tys. pracowników w 2010 r. i 46,7 tys. w 2011 r. oraz przeprowadzenie szkoleń pracowników z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy dla 95,8 tys. osób

³⁰ Obecnie ich katalog obejmuje prawie 70 pozycji, ponad 2,5-krotnie więcej niż w okresie PRL. Pogrupowane są one następująco: techniczne (1), organizacyjne (3) i związane z niewłaściwymi zachowaniami – czynnik ludzki (3).

³¹ Wagę tych czynników podkreślał już G. Ichheiser, *Wypadki przy pracy ze stanowiska psychologii*, Warszawa 1935, a później X. Gliszczyńska, *Udział człowieka w powstawaniu wypadków przy pracy*, Warszawa 1967.

³² Od kilkunastu lat PIP prowadzi coraz więcej programów i kampanii, doskonalą programy informacyjne i szkoleniowe dla pracodawców, społecznych inspektorów pracy i innych adresatów, obejmuje ich szkoleniami (po kilkuset rocznie). Tytułem przykładu przywołać można program edukacyjny „Kultura bezpieczeństwa” i program prewencyjny „Zdobądź dyplom PIP”.

w 2010 r. i 90,5 tys. w 2011 r. Dzięki kontrolom zlikwidowano w zakładach pracy bezpośrednio zagrożenia życia i zdrowia dla 80,2 tys. pracowników w 2010 r. i 63,7 tys. w 2011 r. Jest to więc jeden z bardziej optymistycznych wniosków wskazany w niniejszym opracowaniu.

Podsumowanie

Instrumenty prawne i standardy ochronne dotyczące bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i życia w miejscu pracy zawarte w obowiązujących aktach prawnych międzynarodowych, unijnych i polskich są rozbudowane. W wielu zakresach i obszarach są one bardzo szczegółowe i z pewnością dobre, w pełni adekwatne do osiągnięć nauki i techniki. Od pierwszych, najwcześniejszych konwencji i rekomendacji MOP, i wczesnych dyrektyw europejskich, jak i polskich ustaw, regulacje prawne w nich zawarte przeszły ogromną ewolucję do początków XXI stulecia. Ale czy są one skutecznie stosowane w praktyce, to już odrębna i raczej wątpliwa kwestia. Służby kontrolne w naszym kraju są rozbudowane. Od 2007 r. na mocy nowej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy i nowelizacji niektórych przepisów Kodeksu pracy dotyczących wykroczeń przeciw prawom pracowniczym wyraźnie zwiększono uprawnienia władcze inspektorów³³. Korzystają oni z całego wachlarza środków przewidzianych prawem, także takich jak wydanie decyzji nakazującej zaprzestanie działalności (średnio od 20 do ponad 30 rocznie), egzekucji administracyjnej – nałożenie grzywny w celu przymuszenia (np. w 2012 r. 618 przypadków, w 2013 r. 634), zawiadomienie prokuratury (w 2012 r. 987 spraw, w 2013 r. 776), nakazanie skierowania pracowników do innych prac (w 2011 r. 10195 osób, w 2012 r. 9224, w 2013 r. 9862), nałożenie mandatów (w 2010 r. 20615, w 2011 r. 18574, w 2012 r. 18906, w 2013 r. 18954), skierowanie sprawy do sądu (w 2010 r. 4165, w 2011 r. 3596, w 2012 r. 3843, w 2013 r. 3767).

Podjęte zostały liczne programy międzynarodowe³⁴, unijne i krajowe. W tym ostatnim zakresie Polska realizuje od 2007 r. Program Wieloletni „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”, osadzony na Długoletniej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030³⁵. Wśród celów wymienia się zwiększenie kultury bezpieczeństwa w środowisku pracy i obniżenie liczby wypadków oraz chorób zawodowych związanych

³³ Na mocy art. 281, 282 i 283 mogą nakładać na pracodawców jednorazowo grzywny od tysiąca aż do 30 tys. zł.

³⁴ Międzynarodowa Organizacja Pracy w 2003 r. przyjęła światową strategię ochrony zdrowia i życia w miejscu pracy. W tym samym roku ogłosiła, że 28 kwietnia będzie światowym dniem bezpieczeństwa i higieny. Obecnie prowadzi na całym świecie ponad 800 programów i kampanii na rzecz poprawy warunków w miejscu pracy, organizuje każdego roku wiele konferencji. Wymownie został nazwany jeden z programów realizowany od 2008 r.: „Bezpieczna praca – dobra dla pracodawcy, dobra dla pracownika”. MOP opracowała również międzynarodowe charakterystyki zagrożeń zdrowotnych przeznaczone dla wszystkich zajmujących się BHP w środowisku pracy (inspektorzy pracy i społeczni inspektorzy pracy, pracownicy BHP, lekarze i pielęgniarki służby medycyny pracy) dla 80 zawodów, z uwzględnieniem różnych stanowisk pracy, szczególnych rodzajów prac i rodzajów czynników (rakotwórcze, mechaniczne, termiczne, promieniowanie).

³⁵ Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r. – etap 1 na lata 2008–2010, kolejną uchwałą RM z 21 września 2010 r. – etap 2 na lata 2011–2013, uchwałą RM z 16 lipca 2013 r. – etap 3 na lata 2014–2016.

z praca człowieka. Wśród celów bardziej szczegółowych wskazuje się kształtowanie i promocję kultury bezpieczeństwa poprzez doskonalenie zarządzania bezpieczeństwem i rozwój nowoczesnego systemu edukacji od dzieciństwa do wieku emerytalnego, ukierunkowanego na zwiększenie skuteczności prewencji zagrożeń zdrowotnych w miejscu pracy. Od kilkunastu lat prowadzone są liczne kampanie informacyjne, takie jak: w 2012 r. „Prewencja wypadków i bezpieczne miejsce pracy”, w 2013 r. „Przez innowacje do bezpieczeństwa”, w 2014 r. „Stres w pracy”, w 2015 r. „Podziel się bezpieczeństwem. Promuj dobre praktyki BHP”.

Pomimo tych i innych, niewymienionych w tym miejscu działań skala łamania przepisów prawa pracy naruszających podmiotowe prawo pracownika do bezpiecznej pracy jest ogromna, a przyczyny takiego stanu rzeczy są niezrozumiałe i wymagają dalszego i głębszego wyjaśnienia.

Reasumując, można stwierdzić co następuje:

- 1) przepisy prawne określają wysokie standardy ochronne w zakresie bezpiecznych warunków pracy, nie przekładają się jednak w dostatecznym stopniu na poprawę bezpieczeństwa pracownika;
- 2) główne przyczyny takiego stanu rzeczy są natury organizacyjnej, ekonomicznej i socjologicznej;
- 3) wśród uwarunkowań organizacyjnych należy wskazać na słabość kontroli wewnętrznych w zakładach pracy, zarówno ze strony pracodawców, jak i Społecznej Inspekcji Pracy – w tym względzie kompletnie brak dowodów, jak działają one w Polsce;
- 4) słaby jest także poziom wiedzy i przekonania, jak wielka jest rola racjonalnych rozwiązań organizacyjnych i ich wpływ na efekty końcowe (np. finalną jakość produktu) oraz że jest to ściśle powiązane z bezpiecznymi warunkami pracy;
- 5) nowoczesne zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy nie jest mocnym punktem zarządzania zakładem pracy w ogólności. Można sądzić, że mała procentowo liczba zakładów pracy może się poszczycić w tym zakresie osiągnięciami. Wyrazem tego jest m.in. brak zarządzania ryzykiem, a w konsekwencji lekceważenie przepisów nakładających obowiązek pomiarów czynników szkodliwych w środowisku pracy, brak zapewnienia należytych środków ochrony indywidualnej i zbiorowej i wiele innych elementów;
- 6) w Polsce brak jest należytego przekonania i zrozumienia wagi przepisów o bezpieczeństwie zarówno wśród pracodawców, jak i pracowników – i jest to jedna z głównych przyczyn istniejącego stanu rzeczy³⁶;
- 7) sytuacja na rynku pracy, bezrobocie, trudności ze znalezieniem nowej pracy rodzą obawy pracowników przed represjonowaniem ze strony pracodawców w przypadku zgłaszania istniejących zagrożeń dla życia i zdrowia i w miejscu pracy³⁷;

³⁶ Z. Pawłowska, M. Pęciłto, G. Dudka, *Badanie wpływu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy na wskaźniki wypadków przy pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2001, nr 1 zwracają uwagę, że monitorowanie środowiska pracy jest fundamentalnym elementem poprawy bezpieczeństwa pracy oraz bardzo ważnym elementem oceny ryzyka i kontroli. Dowiedli oni, że nowoczesne zarządzanie BHP wyraźnie wpływa na spadek liczby wypadków przy pracy. Najwięcej usprawnień wdrażają obecnie duże i średnie zakłady – i w nich notuje się najmniej wypadków.

³⁷ Wśród odnotowywanych skarg na łamanie przepisów prawa pracy – w 2011 r. 41,7 tys., w 2012 r. 44,3 tys. i w 2013 r. 44,1 tys. – dominują skargi byłych pracowników (jest ich prawie dwukrotnie wię-

- 8) pośród uwarunkowań ekonomicznych należy zwrócić uwagę na fakt, że jak się wydaje, pracodawcy preferują wydatki na marketing swoich produktów i wyraźnie zaniedbują nakłady na poprawę bezpieczeństwa pracy, pomimo iż mogą je wliczać do kosztów produkcji;
- 9) brak jest wypracowanej metodologii i metodyki, jak skutecznie (i na jakiej podstawie) oceniać efekty programów prewencyjnych, które pochłaniają niemałe środki finansowe.

Wskazane powyżej tylko niektóre negatywne zjawiska znajdują ostateczne uwarunkowanie w niskim poziomie kultury prawnej w Polsce i niezadowolającej społecznej akceptacji prawa jako takiego.

cej niż skarg osób zatrudnionych u pracodawcy). Zaskakująco niski jest odsetek skarg ze strony związków zawodowych (2–3% w skali roku), a co czwarta skarga jest anonimowa. Z reguły kontrole przeprowadzone w następstwie skargi potwierdzają jej zasadność.