

TADEUSZ GRZESZCZYK

PRAKTYCZNA SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA INSPEKCJI PRACY

Usprawnienie funkcjonowania inspekcji pracy trzeba traktować jako element szerszego problemu poszukiwania środków poprawy organizacji pracy i zarządzania w przedsiębiorstwach oraz kierowania gospodarką narodową. Jak bowiem wiadomo, inspekcja pracy jest nie tylko środkiem realizacji powszechnej zasady bezpiecznej pracy. Przypada jej wszakże doniosła rola ochrony praworządności w stosunkach pracy, a pośrednio także rola usprawniania organizacji i zarządzania w przedsiębiorstwach. Dlatego też w toku dyskusji nad realizacją uchwał VII Plenum KC PZPR nie może zabraknąć i głosu nauki sprawa pracy, konfrontującej normę prawną z rzeczywistością życia społecznego.

Problem szukania środków usprawnienia działania inspekcji pracy znajduje się w centrum uwagi ruchu zawodowego¹. Nie pretendując bynajmniej do pełnego oświetlenia tego doniosłego praktycznie i teoretycznie² zagadnienia, pragnę uczynić kilka uwag na temat prawno-organizacyjnych przesłanek poprawy skuteczności działania inspekcji pracy. Uwagi te poprzedzę krótką informacją o stanie faktycznym. Opracowując ją wykorzystałem materiały, jakie udało mi się zebrać dzięki poparciu Głównego Inspektoratu Pracy CRZZ w drodze bezpośrednich badań archiwalnych oraz materiały zebrane w toku wywiadów i obserwacji praktycznej działalności inspekcji pracy (głównie Zarządu Głównego

¹ Uchwały VII Plenum KC PZPR zarysowują zadania ruchu zawodowego, a w tym również inspekcji pracy, w dziedzinie poprawy warunków pracy oraz usprawnienia organizacji i zarządzania w przedsiębiorstwach. Zarysowują się tu nowe kierunki współdziałania pomiędzy Komitetem Pracy i Płac oraz Centralną Radą Związków Zawodowych. Por. w tej sprawie artykuł: *Warunki pracy decydują o jej sprawności*, „Głos Pracy” z 23 XI 1966 r., nr 279 (4934), wyd. A.

² Problematykę inspekcji pracy omawiał w szczególności prof. E. Modliński w artykułach: *Orzecznictwo karno-administracyjne w stosunkach pracy i rola inspekcji pracy w tej dziedzinie*, Państwo i Prawo 1961, nr 10, s. 507; *O inspekcji pracy*, ibidem, 1962 nr 10, s. 519; *O przemianach inspekcji pracy i orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach ze stosunku pracy*, ibidem, 1966 nr 10, s. 481. Por. też prof. W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 149—193.

Związku Zawodowego Pracowników Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, Zarządu Okręgowego Warszawskiego Związku Zawodowego Pracowników Przemysłu Chemicznego, Wojewódzkiej Komisji Związków Zawodowych w Łodzi i in.). W stosunkowo szerokim zakresie wykorzystałem dla zbierania materiałów informacyjnych zbiorowe wizytacje warunków pracy przeprowadzane w Bydgoszczy, Wrocławiu, Łodzi, Krakowie, Zielonej Górze i Szczecinie. Zgrupowanie inspektorów działających w różnych regionach kraju umożliwiło konfrontację wypowiedzianych opinii i porównywanie typowych trudności, na jakie natrafiają w toku swej działalności.

II

Funkcje inspektora pracy mają, jak wiadomo, charakter dwojaki: bieżącej kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem ustawodawstwa pracy w zakładach pracy oraz nadzoru nad projektowaniem i wykonywaniem inwestycji przemysłowych. Inspektor pracy sprawuje³ zatem nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów dotyczących stosunku pracy, b.h.p., czasu pracy i urlopów, ochrony pracy młodocianych i kobiet. W zakresie nadzoru zapobiegawczego⁴ natomiast opiniuje on projekty nowo budowanych i przebudowywanych zakładów pracy lub ich części w zakresie wymagań b.h.p.; bierze udział w komisjach przyjmujących do eksploatacji nowo wybudowane lub przebudowywane zakłady pracy albo ich części; wykonuje inne z tym związane czynności przewidziane w przepisach szczególnych. Z wykonywaniem tych funkcji wiąże się również udział inspektora w badaniach przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy. Realizując swoje zadania współdziała on z organami nadzoru państwowego, z instancjami związkowymi, a także ze społecznymi organami nadzoru nad warunkami pracy.

Sprawowanie inspekcji pracy zaliczane bywa tradycyjnie do funkcji administracji państwa, co pociąga za sobą zastosowalność środków postępowania administracyjnego, toteż w PRL inspekcja — mimo że poczynając od 1954 r. stała się organem związków zawodowych, czyli organizacji społecznej — zachowała szereg uprawnień o charakterze władczym. Wyraża się to w prawie do wizytowania zakładów pracy, wydawania nakazów mających charakter aktów administracyjnych oraz stosowania sankcji karno-administracyjnych.

Stwierdzone podczas wizytacji uchybienia inspektora pracy uwidacznia w protokole powizytacyjnym⁵. Służy mu też prawo wydawania na-

³ Uchwała Prezydium CRZZ z 27 VIII 1965 r. w sprawie organizacji i trybu działania inspekcji pracy oraz załącznik do uchwały zawierający szczegółowe wytyczne. Biuletyn CRZZ nr 1, 1966. (Powołuję dalej: Organizacja inspekcji pracy), por. § 27.

⁴ Ibidem, § 31.

⁵ Ibidem, § 32.

kazów, w których zobowiązuje kierownictwo zakładu pracy do usunięcia uchybień w określonych terminach. Obok „typowego” nakazu występują również będące w dyspozycji inspektora środki wyjątkowe, jakimi są dwa specjalne rodzaje nakazów: a) wstrzymanie robót w przypadku stwierdzenia poważnego i bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pracownika, b) skierowanie do wykonywania innej odpowiedniej pracy w przypadku zatrudnienia pracownika w sposób niezgodny z przepisami (art. 6 p. 3 i 4 dekretu z 1954 r.).

Te władcze uprawnienia inspektora mogą stanowić środek o dużej sile działania, jeśli stać będzie za nimi sprawna egzekucja ich wykonywania. Prewencyjna skuteczność nakazu jest w dużej mierze uwarunkowana obiektywną możliwością kontroli jego wykonania, czyli uwarunkowana faktycznym zasięgiem i nasileniem działalności wizytacyjnej inspekcji. Rzadkość i mała systematyczność wizytacji powoduje bowiem, że nakaz coraz to bardziej może się stawać fikcją.

Stajemy tu w obliczu zasadniczego dla dalszego toku wywodów pytania: jaki jest w praktyce zasięg i nasilenie działalności wizytacyjnej. Odpowiedź nastrocza istotne trudności, ze względu na zupełny niemal brak materiałów informacyjnych w tej dziedzinie. W okresie powojennego dwudziestolecia sprawozdania z działalności inspekcji pracy nie były w ogóle publikowane i ten wysoce niekorzystny stan utrzymuje się nadal. Jedynie fragmentaryczne i jak się okazało nie zawsze w pełni ściśle dane statystyczne opublikowano w dwu kolejnych referatach przeznaczonych dla potrzeb organów związkowych⁷. Pewne — rozbieżne zresztą — informacje statystyczne można spotkać w kilku publikacjach⁸. Sondażowe badania inspekcji pracy w budownictwie i przemyśle metalowym prowadziła w ramach nadzoru ogólnego w 1962 r. Generalna Prokuratura⁹.

⁶ Ibidem, § 28, 29.

⁷ Referat sprawozdawczy Głównego Inspektoratu Ochrony Pracy i Centralnego Instytutu Ochrony Pracy za okres 1961—1964, przygotowany na XII Plenum CRZZ, Warszawa, marzec 1965 (maszynopis powielony). Powołuję dalej: Referat CRZZ z 1965 r. Por. też sprawozdanie Głównego Inspektoratu Ochrony Pracy CRZZ z realizacji uchwał V Plenum CRZZ w sprawie polepszenia warunków ochrony pracy w zakładach (Warszawa, grudzień 1961; maszynopis powielony). Powołuję dalej: Sprawozdanie CRZZ z 1961 r.

⁸ L. Morawski, *Działalność technicznej inspekcji pracy w liczbach*, Ochrona Pracy, 1958, nr 4, s. 2—6; Rocznik Polityczny i Gospodarczy, Warszawa 1965, s. 400; W. Szubert, op. cit., s. 151 i 193. Dane opublikowane w cytowanych opracowaniach różnią się w szczegółach pomiędzy sobą oraz od niżej przedstawionych wyników badań archiwalnych. Różnice te stanowią jeszcze jeden argument za koniecznością publikowania urzędowych sprawozdań Głównego Inspektora Pracy.

⁹ *Działalność organów inspekcji pracy w świetle badań przeprowadzonych przez prokuraturę*, Generalna Prokuratura. Departament Nadzoru Ogólnego, Warszawa 1962 (maszynopis powielony). Powołuję dalej: Referat GP.

Dla rozpoznania sytuacji faktycznej stało się zatem konieczne prowadzenie badań archiwalnych w Głównym Inspektoracie Pracy CRZZ. Badania te nastęrczały wiele trudności technicznych, a sama wartość zgromadzonych materiałów jest dosyć ograniczona. Istnieją bowiem uzasadnione obawy, iż nie wszystkie dane w pełni odpowiadają stanowi faktycznemu. Zastrzeżenia dotyczą zwłaszcza rzeczywistego zasięgu działalności wizytacyjnej. Niektóre związki branżowe wykazują bowiem w statystyce rocznej kilkakrotnie to samo przedsiębiorstwo (o ile w ciągu roku było ono kilka razy wizytowane). To zastrzeżenie dotyczy też liczby pracowników objętych działalnością wizytacyjną. Nadto niejednolicie ujmowana jest w statystyce pozycja „ilość zwizytowanych zakładów pracy”. Niektóre związki (jak np. pracowników budownictwa i PMB) mają skłonność do wykazywania jako odrębnych pozycji poszczególnych części zwizytowanego zakładu pracy (np. jednej budowy lub oddziału przedsiębiorstwa). Niekiedy przy tym, jako liczbę pracowników objętych wizytacją, podaje się stan zatrudnienia całego przedsiębiorstwa, chociaż w istocie zwizytowano np. tylko jego jeden czy dwa oddziały. Dlatego też uzyskane materiały należy traktować z dużą ostrożnością, jako podstawę do uogólnień. Przytaczamy je tu zatem głównie dla celów informacyjnych, wierząc, że mimo swoich braków stanowią fragment rzeczywistego obrazu stanu inspekcji pracy w PRL. Jak wiadomo, rok 1965 zamyka bowiem jeden etap działania tzw. inspekcji technicznej, otwierając nowy: inspekcji o szerokiej właściwości rzeczowej.

Wyniki badania zasięgu działalności wizytacyjnej technicznej inspekcji pracy (dane ogólnobranżowe) w latach 1956—1964 zawiera tabela 1, natomiast zestawienie stosunku objętych wizytacjami zakładów pracy i pracowników do ogólnej liczby zakładów i stanu zatrudnienia podaje tabela 2. Zróżnicowanie zasięgu wizytacji z uwzględnieniem branżowości zawarto w tabeli 5. Nie udało się jednak uzyskać materiałów obrazujących nasilenie, czyli systematyczność wizytacji w poszczególnych zakładach pracy. Ocena efektywności funkcjonowania inspekcji pracy wymagałaby zestawienia przedstawionych w tabelach 1 i 2 danych ze stanem kadrowym inspekcji pracy w określonych latach i branżach. Szczegółowych informacji w tym zakresie nie udało się jednak uzyskać. Jedynie drogą pośrednią ustalono, że zatrudnienie w inspekcji pracy wynosiło przypuszczalnie: w 1956 r. około czterysta kilkadziesiąt osób, w końcu 1964 r. zaś 609. Z liczby tej¹⁰ Główny Inspektorat Ochrony Pracy CRZZ dysponował 40 etatami, inspektoraty ochrony pracy WKZZ oraz inspektoraty do spraw spółdzielczości pracy — 94, inspektoraty ochrony pracy zarządów głównych branżowych związków zawodowych — 79, gabinety ochrony pracy — 7, zaś -technicznych in-

¹⁰ Sprawozdanie CRZZ z 1965 r., oraz W. Szubert, op. cit., s. 151.

Tabela 1

Zasięg działalności wizytacyjnej technicznej inspekcji pracy
w latach 1956—1964 (dane ogólnobranżowe)

Wizytacje	1956	1957	1958	1959	1960
Łączna liczba wizytacji	19 161	23 977	24 021	25 557	24 280
Łączna liczba zakładów pracy objętych wizytacjami	18 840	19 225	19 566	19 126	18 451
Łączna liczba pracowników objętych wizytacjami	4 157 390	3 974 070	3 565 301	3 475 721	3 310 992
Wizytacje	1961	1962	1963	1964	
Łączna liczba wizytacji	19 281	19 358	16 368	16 490	
Łączna liczba zakładów pracy objętych wizytacjami	16 362	16 367	15 647	15 503	
Łączna liczba pracowników objętych wizytacjami	3 425 512	3 549 952	3 917 197	4 030 839	

Źródło: opracowano na podstawie materiałów archiwalnych Głównego Inspektoratu Pracy CRZZ

Uwaga: w przypadkach rozbieżności pomiędzy wynikami badań a wcześniejszymi informacjami uzyskanymi z publikowanych w latach 1961 i 1965 sprawozdań GIOP CRZZ, za miarodajne przyjęto wyniki badań.

spektorów pracy prowadzących bezpośrednią działalność wizytacyjną było tylko¹¹ 389. Ustalono również, że płynność kadr jest stosunkowo niewielka, gdyż około 60% inspektorów legitymuje się stażem pracy od r. 1954 i dłuższym. Nie udało się jednak uzyskać bardziej szczegółowych informacji dotyczących wieku, ogólnego stażu pracy zawodowej, kwalifikacji, wykształcenia itp.

Szczupłość posiadanych informacji powoduje, że rozważania na temat skuteczności działalności wizytacyjnej muszą mieć charakter ogólny. Pierwszym nasuwającym się spostrzeżeniem jest stale malejący zasięg tej działalności. Niepokoi systematyczny spadek liczby wizytacji w latach 1956—1964: (z 19 161 na 16 490, tj. do 86% w stosunku do 1956 r.), liczby zwizytowanych zakładów (z 18 840 na 15 503, tj. do 87%), pracowników objętych wizytacjami (z 4 157 390 na 4 030 839, tj. do 97%). Zmniejszenie zasięgu wizytacji w latach 1956—1964 obserwuje się zwłaszcza w następujących związkach zawodowych: prac. budownictwa i PMB (do 62%), pracowników energetyki (do 41%), hutników (do 58%), pracowników kolejowych (do 42%), pracowników łączności (do 27%), metalowców (do 53%) oraz pracowników państwowych i społecznych (do 43%). Jak wiadomo, stan b.h.p. i praworzędności w pracy przed-

¹¹ Na marginesie zauważmy, że naszym zdaniem występuje dysproporcja pomiędzy liczbą 389 inspektorów zajmujących się bezpośrednią działalnością wizytacyjną a liczbą pozostałych 220 osób zatrudnionych w organach, które nimi kierują.

siębiorstw objętych nadzorem wymienionych związków trudno byłoby uznać za zadowalający.

Systematyczne zmniejszanie się liczby przeprowadzonych wizytacji zyskuje właściwą wymowę w zestawieniu ze znanym faktem znacznego wzrostu zatrudnienia i liczby zakładów pracy w latach 1956—1964 (tabela 2), niemniej jednak trudno z całą pewnością ocenić to zjawisko jako wykładnik zmniejszającej się aktywności inspekcji, bowiem równocześnie wzrastały jej zadania, których realizacja jest niekiedy trudno uchwytna w zestawieniach statystycznych. Mamy tu zwłaszcza na myśli stopniowe rozszerzanie właściwości rzeczowej inspekcji. Bynajmniej nie-obojętny jest też notorycznie znany fakt doraźnego zlecania inspektorom pracy wykonywania wielu czynności nie związanych z realizacją ich podstawowych zadań. Dlatego też liczba około 30—40 wizytacji rocznie — uzyskana jako przeciętna dla inspektorów bezpośrednio zatrudnionych przy wykonywaniu działalności wizytacyjnej — nie może stanowić przedmiotu porównań międzynarodowych lub porównań z wynikami uzyskiwanymi w latach międzywojennych¹². Liczba ta oznacza jednak w każdym razie, że poza kilku wizytacjami miesięcznie, czas i energia inspektora jest absorbowana przez dojazdy, czynności administracyjne, opinie, narady, działalność polityczną i społeczną, a także przez wykonywanie wielu innych czynności nie należących do ich ustawowych kompetencji.

Należy dodać, że zestawienie liczby objętych działalnością wizytacyjną zakładów pracy z ogólną liczbą zakładów w gospodarce narodowej nie daje nam pełnego obrazu nasilenia kontroli nad warunkami pracy. Nie uzyskujemy bowiem bynajmniej obrazu systematyczności wizytacji¹³, która, jak się wydaje, jest stosunkowo mała. Co więcej, rzut oka na informacje dotyczące liczby pracowników objętych działalnością wizytacyjną skłania do wysunięcia hipotezy, iż następuje coraz większe skupienie uwagi na dużych zakładach, przy coraz to większym zaniedbywaniu małych. Fakt ten zyskuje właściwą wymowę w zestawieniu ze znanym zjawiskiem, iż warunki pracy są na ogół lepsze w dużych niż w małych zakładach (priorytetowy charakter inwestycji, doniosłość dla gospodarki narodowej, częstość nadzoru czynników politycznych wpływają na korzystniejszą sytuację dużych przedsiębiorstw)¹⁴.

¹² W latach międzywojennych — mimo poważnego obciążenia inspektorów działalnością rozjemczą — przypadało średnio około 130—150 wizytacji na jedną siłę inspekcyjną (w niektórych okręgach średnia ta oscylowała od około 80 do ponad 500 wizytacji). Źródło: sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z odpowiednich lat.

¹³ Potwierdzają to wyniki badań sondażowych, zarówno podane w referacie GP, jak i bezpośrednio stwierdzone przez autora. Niektórzy inspektorzy przejawiają skłonność do koncentrowania uwagi na wizytowaniu dogodniejszych dla siebie przedsiębiorstw (lepszy dojazd, istnienie kontaktów w środowisku itp.).

¹⁴ Zwraca na to uwagę W. Szubert, op. cit., s. 151—152 oraz 192.

Trafność powyższych spostrzeżeń potwierdzają wyniki badań sondażowych przeprowadzonych w 1962 r. przez Generalną Prokuraturę. Stwierdzono¹⁵ wtedy jawny brak proporcji pomiędzy zadaniami a możliwościami ich realizacji przez inspekcję ZZ Pracowników Budownictwa i PMB oraz ZZ Metalowców. Okazało się, że szeregu przedsiębiorstw od kilku lat w ogóle nie wizytowano. Obserwacje autora z r. 1964 prowadzą do zbieżnych wyników.

Brak szczegółowych danych dotyczących rozmieszczenia kadr inspekcyjnych na terenie kraju w poszczególnych latach i branżach uniemożliwia dokonanie pełnej oceny. Możemy tylko stwierdzić, że na jednego inspektora prowadzącego bezpośrednią działalność wizytacyjną przypada średnio około 23 tysiące zatrudnionych. Jak to już wskazywaliśmy, zasięg działalności wizytacyjnej ulega stałemu zmniejszaniu. Tak więc w latach 1966—1964 odsetek pracowników objętych wizytacjami zmniejszył się z około 59% do około 46% (tabela 2). Przyczyn tego zjawiska należy szukać w oczywistej, pogłębiającej się dysproporcji pomiędzy rozmiarami zadań inspekcji a możliwościami ich realizacji¹⁶.

Tabela 2

Wskaźniki zasięgu działalności wizytacyjnej technicznej inspekcji pracy w latach 1956—1964 (dane ogólnobranżowe)

Rodzaj wskaźnika	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Odsetek pracowników objętych wizytacjami w stosunku do globalnego stanu zatrudnienia w gospodarce narodowej	59%	54%	49%	46%	44%	44%	43%	46%	46%
Odsetek objętych wizytacjami zakładów pracy w zestawieniu z ogólną liczbą zakładów zaliczanych do grupy „Przemysł” (kryteria wg GUS-u)	44%	43%	41%	39%	39%	34%	34%	31%	31%

Źródło: opracowano na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1 oraz danych zawartych w Roczniku Statystycznym GUS-u z 1964 r., s. 154, i z 1965 r., s. XXXIII oraz s. 164.

Środkiem poprawy sytuacji stały się min. zbiorowe wizytacje warunków pracy, zapoczątkowane w 1964 r. w określonych branżach i na terenie poszczególnych ośrodków przemysłowych¹⁷. Zwraca również uwagę tendencja inspekcji sięgania do coraz to ostrzejszych środków prawnych¹⁸. Wyłania się tu przede wszystkim zagadnienie skuteczności stosowanych przez inspekcję pracy nakazów.

¹⁵ Referat GP, s. 18—20.

¹⁶ S. Feddecki, *Niektóre problemy w działalności technicznej inspekcji pracy*, Ochrona Pracy 1965, nr 1, s. 4, oraz W. Szubert, op. cit., s. 190.

¹⁷ Sprawozdanie CRZZ z 1965 r., s. 12.

w Akcentuje to W. Szubert, op. cit., s. 191—192.

III

Zakres uprawnień inspekcji pracy do wydawania nakazów nie odpowiada zakresowi ich ustawowych kompetencji. Rozszerzeniu bowiem kompetencji inspekcji pracy w r. 1965 nie towarzyszyło upoważnienie ich do stosowania trybu nakazowego w nowej, rozszerzonej dziedzinie ich działania¹⁹. Przysługujące inspektorom środki działania są zatem zróżnicowane według dziedzin ustawodawstwa pracy, w które ingerują. Mianowicie w dziedzinach wykraczających poza problematykę b.h.p. i zatrudnianie młodocianych metody działania inspektorów w stosunku do zakładów pracy są ograniczane do wyjaśniania, perswazji i — gdy to nie wystarcza — do stosowania sankcji karno-administracyjnych²⁰. Nie wydaje się, aby stan taki sprzyjał umacnianiu praworządności w stosunkach pracy.

Ocena ogólnej skuteczności nakazów nie jest prosta. W każdym razie stwierdzamy, że odpowiednio do zmniejszającej się liczby wizytacji maleje również w badanym okresie liczba wydawanych nakazów do 70% w stosunku do 1956 r.; tabela 3. Wzrosła natomiast ilość zamkniętych nakazowo zakładów pracy, ich oddziałów i agregatów (tabl. 4).

Praktyka wskazuje, że skuteczność wydawanych nakazów jest mniejsza, niż należałoby tego oczekiwać. Wielu kierowników zakładów pracy po prostu nakazów tych nie wykonuje, posuwając się niekiedy nawet do wprowadzania inspektorów w błąd²¹. Stan taki istnieje mimo, że nakaz ma charakter aktu administracyjnego.

IV

Jak wiadomo, w przypadkach stwierdzonych uchybień lub niewykonania nakazu inspektorowi służy prawo wymierzania kary grzywny na zasadach określonych w art. 10 i 10a dekretu z 1954 r., zgodnie z odpowiednimi instrukcjami CRZZ²². Do właściwości inspektora pracy należy rozpatrywanie spraw, w których nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary surowszej niż kara grzywny do 1500 zł. W pozostałych spra-

¹⁹ E. Modliński, op. cit., s. 482, 483.

²⁰ Ibidem.

²¹ W świetle sondażu w budownictwie stwierdzono dosyć częste przypadki niewykonywania nakazów, nawet takich, które polecały niezwłoczne wstrzymanie pracy.

²² Por. zarządzenie nr 201 Prezesa Rady Ministrów z 2, X 1961 r. w sprawie nadania niektórym organom administracji państwowej uprawnień do nakładania i ściągania grzywien w drodze mandatu karnego (M. P. nr 18, poz. 327) oraz instrukcję CRZZ z 27 XI 1954 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie orzecznictwa karnego technicznych inspektorów pracy (Biuletyn CRZZ z 1965 r., nr 1, poz. 3).

wach orzekają w pierwszej instancji specjalne kolegia orzekające przy wojewódzkich komisjach związków zawodowych²³.

W drugiej instancji orzekają kolegia orzekające (jeżeli w pierwszej instancji orzekał inspektor pracy) oraz kolegium odwoławcze CRZZ (w sprawach, w których w pierwszej instancji orzekało kolegium WKZZ). Natomiast w sprawach wyjątkowej wagi przewiduje się właściwość sądów powiatowych. Na wniosek kolegiów rozpatrują one sprawy, w których — z uwagi na społeczną szkodliwość czynu, stopień zawinienia lub inne ważne okoliczności sprawy — zachodzi potrzeba wymierzenia kary aresztu.

Wyniki dotychczasowej działalności inspekcji pracy w dziedzinie orzecznictwa karno-administracyjnego w latach 1956—1964 zestawiono w tabeli 4. Zwraça uwagę wzrastająca liczba przeprowadzonych dochodzeń powypadkowych, stwierdzonych wykroczeń, wydanych orzeczeń karno-administracyjnych, spraw skierowanych do prokuratury oraz ogólna suma nałożonych kar administracyjnych. Mimo to, jak się wydaje, środki te nie wpływają w istotny sposób na zmianę sytuacji.

Zbyt wcześnie jeszcze na ocenę skuteczności działania kolegiów orzekających przy WKZZ i kolegium odwoławczego CRZZ. Praktycznie przystąpiły one bowiem do pracy w końcu 1965 r. Do połowy 1966 r. wydały one łącznie ponad 800 orzeczeń karno-administracyjnych. Kolegium odwoławcze CRZZ utrzymało w mocy znakomitą większość orzeczeń rozpatrywanych w trybie nadzoru²⁴.

Wprowadzona ustawą o b.h.p. organizacyjna jednolitość organów orzekających w sprawach wykroczeń ze stosunku pracy stanowi poważny postęp. Wprawdzie i obecnie sankcje karno-administracyjne nie znajdują się w pełnej dyspozycji inspektorów pracy. Niemniej jednak stworzono jednolity pion orzekania podporządkowany kolegium odwoławczemu Głównego Inspektora Pracy CRZZ. Odciążono również zarządy główne branżowych związków zawodowych od kłopotliwej funkcji orzekania o karach administracyjnych w stosunku do członków, stwarzając przesłanki do bardziej jednolitej w skali kraju polityki penalizacyjnej.

Obserwując dotychczasową praktykę stosowania sankcji karno-administracyjnych za naruszanie przepisów prawa pracy trudno się jednak doszukać wyraźnych kierunków jednolitej polityki penalizacyjnej. Prowadzona bowiem przez CRZZ polityka oddziaływania na stosowanie sankcji ma charakter zmienny. Początkowo sugerowano, że „prawo ka-

²³ Szerzej o tym por. J. Jasiński, *Nowe uregulowanie orzecznictwa karno-administracyjnego w stosunkach pracy*, PiZS 1965, nr 7, s. 11—22, oraz M. Mirończuk, *Reforma nadzoru nad warunkami pracy oraz zasad odpowiedzialności karno-administracyjnej za wykroczenia przeciwko przepisom prawa pracy*, PiZS 1965, nr 10, s. 12—24.

²⁴ *Kary za łamanie ustawodawstwa pracy. Analiza werdyktów kolegiów przy WKZZ*, „Życie Warszawy” z 20 VIII 1966 r., nr 200.

Tabela 3

Nakazy wydane przez techniczną inspekcję pracy w latach 1956—1964
(dane ogólnobranżowe)

Sprawy	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Bezpieczeństwo pracy	BD	BD	248 054	218 329	206 885	185 008	184 173	155 174	155 387
Higiena pracy	BD	BD	107 437	102 785	87 608	82 935	82 296	67 446	65 992
Ochrona pracy młodocianych	BD	BD	2 576	4 219	4 327	4 907	5 243	4 977	4 143
Ochrona pracy kobiet, skróconego czasu pracy, urlopów dodatkowych i innych spraw	BD	BD	3 866	7 109	5 485	7 227	9 432	9 985	10 816
Ogółem wydano nakazów	365 953	338 618	361 933	332 442	304 305	280 077	281 344	235 210	257 957
Wskaźnik procentowy (rok 1956 przyjęto za 100%)	100%	93%	99%	91%	83%	77%	77%	64%	70%

Źródło: opracowano na podstawie materiałów Głównego Inspektoratu Pracy CRZZ

ranią" powinno odgrywać w działalności technicznych inspektorów pracy rolę pomocniczą. Inspektorzy powinni zapewnić wykonanie swoich nakazów i zaleceń, korzystając z autorytetu instancji związkowych oraz z pomocy społecznych inspektorów pracy i służby bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach pracy. Prawo karania powinno być stosowane z należytą oględnością i jedynie wówczas, gdy inne, podstawowe środki realizacji zadań technicznej inspekcji pracy okażą się niewystarczające"²⁵. Wobec jednak ciągle niezadowolającego stanu b.h.p. CRZZ zaleciła²⁶ bezkompromisową postawę wobec przypadków łamania przepisów i zasad ochrony pracy, nakazując „szersze korzystanie z przysługujących związkom ustawowo uprawnień i bezwzględne stosowanie sankcji wobec naruszających przepisy".

Taka zmienność instruowania rodzić musi ujemne skutki dla praktyki. Załogi i kierownictwo przedsiębiorstw są niewątpliwie dezorientowane różnym informowaniem: raz o ocenianiu naruszeń b.h.p. „z należytą oględnością", to znowu — z całą surowością. Jeszcze gorsze jest to, że sami inspektorzy pracy nie zawsze są należycie zorientowani, czy stosowana przez nich polityka penalizacyjna jest słuszna.

Prewencyjną skuteczność sankcji karno-administracyjnych w omawianej dziedzinie obniża również fakt, iż nie osiągnięto zadowolających

²⁵ Instrukcja CRZZ z 27 XI 1954 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie orzecznictwa karnego technicznych inspektorów pracy.

²⁶ Uchwała V Plenum CRZZ z 24 IV 1959 r. w sprawie polepszenia warunków pracy w zakładach pracy (Biuletyn CRZZ 1959, nr 5, poz. 87).

Tabela 4

Środki prewencyjne i sankcje stosowane przez techniczną inspekcję pracy w latach 1956—1964 (dane ogólnobranżowe)

Rodzaj środka	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Liczba zamkniętych nakazowo: zakładów pracy	260	271	248	228	202	319	308	362	319
oddziałów	510	568	610	748	671	935	1038	1134	1328
agregatów	1623	2068	1441	2954	2919	4224	3854	4570	6304
Liczba przeprowadzonych dochodzeń powypadkowych	3823	3964	2608	2398	2801	3774	3893	4217	3932
Liczba stwierdzonych wykroczeń	1347	1414	2080	2166	2042	2244	2726	1854	1598
Liczba wydanych orzeczeń karno-administracyjnych	1349	1424	1986	2016	1863	2023	2177	2084	2525
Ogólna suma nałożonych kar w złotych	376 715	402 630	613 575	644 230	647 065	751 680	858 660	720 700	934 830
Ilość spraw skierowanych do prokuratury	716	723	611	600	646	669	990	1191	1240

Źródło: opracowano na podstawie materiałów archiwalnych Głównego Inspektoratu Pracy CRZZ.

Tabela 5

Zasięg działalności wizytacyjnej technicznej inspekcji pracy w wybranych branżach w roku 1956 i 1964

Związek zawodowy	Liczba wizytacji w roku		Wskaźnik (rok 1956 przyjęto za 100%)
	1956	1964	
Wszystkie branże ogółem	19 161	16 490	86%
ZZ Pracowników Budownictwa i Przemysłu Materiałów budowlanych	1606	997	62%
ZZ Pracowników Przemysłu Chemicznego	431	308	77%
ZZ Pracowników Energetyki	173	70	41%
ZZ Górników	449	675	150%
ZZ Hutników	482	278	58%
ZZ Pracowników Kolejowych	2029	849	42%
ZZ Pracowników Łączności	1019	268	27%
ZZ Metalowców	894	468	53%
ZZ Nauczycielstwa Polskiego	656	479	73%
ZZ Pracowników Państwowych i Społecznych	816	340	43%
ZZ Pracowników Służby Zdrowia	1011	963	96%
ZZ Transportu i Drogowców	456	480	104%
ZZ Pracowników Przemysłu Włókienniczego i Skórzanego	518	471	94%

Źródło: opracowano na podstawie materiałów archiwalnych Głównego Inspektoratu Pracy CRZZ.

postępów w sferze porządkowania przepisów materialnoprawnych. Pozostały one nadal w swej większości nieprzejryste i rozproszone. Utrzymano także nieuzasadnione różnice w rodzaju i wysokości sankcji, rozsianych w licznych aktach normatywnych.

Przedstawiony stan utrudnia utrzymanie jednolitej polityki penalitycznej, wywołuje zamieszanie, osłabia instrukcyjną rolę norm prawnych i obniża skuteczność funkcjonowania inspekcji pracy. Tworzenie przepisów karno-administracyjnych odrębnie dla każdego aktu normatywnego powoduje bowiem, że ich stosowanie jest ograniczone do zakresu mocy obowiązującej tego aktu. Dochodzi nawet do takich paradoksów, że te same czyny w jednych gałęziach przemysłu zagrożone są sankcją, w innych zaś pozostają bezkarne²⁷.

Reforma z 1965 r. sprowadza się zatem tylko do ujednoczenia wysokości sankcji. Dostosowano mianowicie górny poziom sankcji do ogólnego poziomu przewidzianego w prawie o wykroczeniach (do 4500 zł grzywny lub do trzech miesięcy aresztu). Oczywista jest więc konieczność dalszego porządkowania prawa orzecznictwa karno-administracyjnego w dziedzinie stosunków pracy.

V

Rozważania nasze prowadzą do stwierdzenia, że inspekcja pracy — mimo niewątpliwych osiągnięć — nie wywiera, jak dotąd, dostatecznie silnego wpływu na realizację postępu w dziedzinie ochrony pracy i na poprawę stanu organizacji i zarządzania w przedsiębiorstwach. Szukanie środków poprawy praktycznej skuteczności jej działania wydaje się rzeczą pilną. Konieczne jest zatem podjęcie kompleksowych badań przesłanek warunkujących prawidłową organizację inspekcji oraz funkcjonowania jej środków działania.

Badania takie w pewnym zakresie zostały już zapoczątkowane przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Uwzględniając wiodący charakter tej placówki należałoby zarazem postulować aktywizację innych instytutów naukowych oraz stowarzyszeń społeczno-naukowych w omawianej dziedzinie. Szeroki rozwój badań nad inspekcją pracy jest bowiem niezbędny zarówno z punktu widzenia bieżących potrzeb praktyki, jak i dla pogłębiania teorii prawa pracy.

Akcentując potrzebę rozwoju badań nad inspekcją pracy warto wskazać na pewne posunięcia organizacyjne, które mogłyby się przyczynić

²⁷ E. Modliński, *Orzecznictwo karno-administracyjne w stosunkach pracy* op. cit., s. 509—511 oraz 515—516. Por. też E. Modliński, *W sprawie zabezpieczenia przestrzegania ustawodawstwa pracy*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1957, nr 10, s. 372.

do poprawy sytuacji. Przede wszystkim należy dążyć do utworzenia centralnego ośrodka (polityki ochrony pracy koordynującego działalność ośrodków branżowych, ustalającego jednolite zasady polityki ochrony pracy, oceniającego przydatność przepisów już istniejących i przygotowującego projekty nowych oraz czuwającego nad zharmonizowaniem całego materiału normatywnego, niezależnie od rangi i zasięgu przepisów. Należałoby rozważyć sprawę ustalenia odpowiednich powiązań organizacyjnych tego ośrodka z niezależną i jednolitą, zorganizowaną terytorialnie inspekcją pracy.

Wydaje się, że stopniowa realizacja wskazanych celów powinna prowadzić poprzez umacnianie i rozwijanie Głównego Inspektoratu Pracy CRZZ oraz wojewódzkich inspektoratów pracy WKZZ. Stworzyłoby to przesłanki do stopniowego przechodzenia na terytorialną organizację inspekcji pracy, przy zachowaniu wyspecjalizowanych organów dla rozwiązywania szczególnie złożonych zagadnień technicznych.

Należy jednak pamiętać, iż z natury rzeczy skuteczność nadzoru nad warunkami pracy, sprawowanego [przez organy zawodowej inspekcji pracy, musi być ograniczona. Inspektor bowiem ma ograniczone pole spostrzegania, głównie do zagrożeń statycznych (maszyny i urządzenia techniczne). Wzrastająca w miarę postępu technicznego waga zagrożeń kinetycznych, związanych z ruchem przedsiębiorstwa, kieruje uwagę na doniosłość roli społecznych organów nadzoru nad warunkami pracy oraz na sprawę aktywizacji samej załogi w jej współdziałaniu z kierownictwem dla zapewnienia bezpiecznej pracy.

Polska inspekcja pracy dysponuje bogatym doświadczeniem nagromadzonym zwłaszcza w latach międzywojennego dwudziestolecia²⁸. Rozwój inspekcji pracy w latach powojennych to okres poszukiwań nowych form organizacyjnych. Występują tu dwie przełomowe daty: r. 1954, kiedy nastąpiło przejście nadzoru nad warunkami pracy przez ruch zawodowy, oraz r. 1965, kiedy reaktywowano inspekcję pracy jako organ o szerokiej właściwości rzeczowej, obejmującej nadzór nad przestrzeganiem całości ustawodawstwa pracy. Pierwsza z tych dat łączy się z przejściem organizacji inspekcji na wyższy szczebel rozwoju. Podporządkowanie jej ruchowi zawodowemu stało się bowiem właściwą ustrojowi socjalistycznemu formą umocnienia inspekcji poprzez jej uniezależnienie od organów państwa, zwłaszcza zaś od organów administracji gospodarczej. Ustawa o b.h.p. z 1965 r. natomiast zapoczątkowuje nowy okres przemian inspekcji, zmierzających do ukształtowania jej

²⁸ Por. dwutomową publikację: M. Kirstowa, H. Krachelska, S. Wolski, *Ze wspomnień inspektora pracy*, Warszawa 1936; M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918—1939*, Warszawa 1960, s. 30—39, 119, 243—254 i in.; J. Jończyk, *O funkcjach inspekcji pracy w polskim przemyśle w latach 1919—1939*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1960, t. XII, s. 51 i n.

jako organu w pełni jednolitego, niezależnego, fachowego, o strukturze terytorialnej.

Trafność ogólnych zasad organizacji inspekcji pracy została sprawdzona w toku wieloletniej działalności nadzorczej w różnych krajach²⁹ i utrwalona w uchwałach Międzynarodowej Organizacji Pracy³⁰. Zaleca się zatem, aby inspekcja pracy była organem publicznym, niezależnym i fachowym, organizacyjnie usytuowanym w sposób umożliwiający inspektorom nawiązanie bezpośredniego i ścisłego kontaktu z pracownikami i kierownictwem zakładów pracy oraz w sposób umożliwiający stworzenie odpowiednich warunków dla wizytowania przedsiębiorstw. Postuluje się, aby inspektor posiadał poważne doświadczenie i przygotowanie techniczne oraz należyte wykształcenie ogólne i przez swą, wartość moralną mógł uzyskać powszechne zaufanie³¹.

Przedstawiony w niniejszym artykule obraz funkcjonowania polskiej inspekcji pracy w latach 1956—1964 powinien być konfrontowany z wynikami badań lat ostatnich. Szczególnie ważny społecznie staje się zatem postulat rozwoju badań nad inspekcją pracy oraz postulat publikowania pełnych sprawozdań z jej działalności. Rozwój nowych metod zarządzania i organizacji przemysłu implikuje bowiem konieczność stałego poszukiwania środków usprawnienia systemu nadzoru nad warunkami pracy, ochrony praworządności i umacniania socjalistycznego stylu w stosunkach pracy.

²⁹ Por. M. Bornstein-Lychowska, *Inspekcja pracy w państwach europejskich*, Biblioteka Inspekcji Pracy, Warszawa 1925. Por. też publikację Międzynarodowego Biura Pracy. *The Organization of Labour Inspection in Industrial and Commercial Undertakings*, Genewa 1939.

³⁰ Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 81 z 1947 r. o inspekcji pracy. Por. *International Labour Conference. Conventions and Recommendations. 1919—1949*, Genewa 1949, s. 704—718; *Le Code International du Travail 1951*, t. I, Genewa 154, s. 815—853.

³¹ M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, Warszawa 1937, s. 15—1,6; M. Bornstein-Lychowska, *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Zarys ustroju i działalności*, Warszawa 1928, s. 50—51.

L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

R é s u m é

Commentant les résultats du sondage sur le fonctionnement de l'inspection polonaise du travail durant les années 1956—1964, l'auteur fait une analyse de l'étendue et de l'intensité des visites, de l'efficacité pratique des ordres, ainsi que de l'action préventive des sanctions. En fonction du fait que durant les années d'après guerre, les rapports officiels de l'inspection polonaise du travail ne sont pas publiés en tant que documents généralement abordables, le besoin d'entreprendre des recherches archivâtes s'est fait sentir. Ces recherches, pour des

causes techniques, durent être limitées aux années 1956—1964, et à quelques autres données. La précision des faits établis éveille parfois des doutes fondés. C'est pourquoi il faut considérer les documents avec beaucoup de prudence, en tant que points de départ à des généralisations. Nous les citons surtout à des fins informatrices, car malgré leurs lacunes, ils contribuent à éclaircir une part de la situation réelle de l'inspection polonaise du travail.

Les documents obtenus montrent une constante diminution de l'étendue des visites. C'est ainsi que pendant les années 1956—1964, a diminué régulièrement le nombre: des visites (de 19.161 à 16.490, c. à d. près de 86% par rapport à 1956) des entreprises visitées (de 18 840 à 15 503, c. à d. près de 87%) des travailleurs contrôlés (de 4 157 390 à 4 030 839, c. à d. près de 97%). Simultanément il s'est produit une nette augmentations d'emplois et d'entreprises. Durant la même période, le nombre d'ordres de visites a diminué également (de 365 953 à 257 957 c. à d. près de 70%). Notre attention est attirée par l'augmentation du nombre des démarches post-accidentelles, des infractions, des sanctions administratives, des affaires relevant du procureur ainsi que l'augmentation du nombre des amendes infligées.

Les conclusions se concentrent sur les directions de l'évolution future de l'inspection du travail en tant qu'organe tout à fait homogène, indépendant, spécialisé, et possédant une structure bien définie. En affirmant la nécessité de publier constamment des rapports abordables de l'activité de l'inspection du travail, l'auteur propose également le développement des études sur son fonctionnement.