

EWA RYŚ

Stosowanie środków oddziaływania wychowawczego przez inspektorów pracy

Using Educational Measures by Labour Inspectors

Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy. Inspekcja pracy w Polsce ma wieloletnią tradycję, została powołana na mocy dekretu z dnia 3 stycznia 1919 roku¹. Początki inspekcji na ziemiach polskich związane były z funkcjonowaniem inspekcji fabrycznej (w zaborze rosyjskim) i inspekcji przemysłowej (w zaborze pruskim i austriackim). Inspekcje te powołane zostały w XIX wieku w związku z częstym naruszaniem przepisów o ochronie pracy oraz z licznymi wypadkami pracowników przy pracy. Inspektorzy fabryczni i przemysłowi nadzorowali przestrzeganie przepisów prawa pracy. Obecni inspektorzy pracy, którzy są pracownikami Inspekcji Pracy, wywodzą się właśnie od tych urzędników.

Misją Państwowej Inspekcji Pracy jest skuteczne egzekwowanie przepisów prawa pracy przez efektywne i ukierunkowane kontrole oraz działania prewencyjne zmierzające do ograniczenia zagrożeń wypadkowych i poszanowania prawa pracy. Przed Inspekcją stoi wiele zadań, m.in. zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy² ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika, innych wykroczeń związanych z wykonywaniem pracy zarobkowej oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego. Inspektor pracy zobowiązany jest do ścigania wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy, w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także innych wykroczeń, gdy ustawy tak stanowią. W związku z tym inspektor pracy uprawniony jest do ścigania

¹ Dz. Pr. P. P. z 1919 roku, nr 5, poz. 90.

² Dz. U. z 2007 roku, nr 89, poz. 589.

wykroczeń określonych w art. 281–283 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy³, art. 119–123 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴, art. 22 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy⁵, art. 92–94 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o pracy na morskich statkach handlowych⁶, art. 12a ustawy z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁷, art. 39 ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 roku o europejskich radach zakładowych⁸, art. 27 ustawy z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁹, art. 133 ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej¹⁰, art. 19 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji¹¹, art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 roku o spółdzielni europejskiej¹².

Inspektor pracy jest organem upoważnionym do ścigania określonej grupy wykroczeń, w tym wykroczeń przeciwko prawom pracownika, czyli zachowań polegających na działaniu lub zaniechaniu, które powodują naruszenie uprawnień pracowniczych. Pojęcie praw pracownika nie zostało jednak zdefiniowane w Kodeksie pracy ani w ustawach, które dają inspektorowi pracy uprawnienie do ścigania wykroczeń. W związku z tym określenie praw pracowniczych możliwe jest jedynie przez wskazanie wszystkich praw pracownika, które wymienione są w Kodeksie pracy oraz w innych ustawach, a których naruszenie stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika. Do praw pracownika możemy zaliczyć m.in. prawo do zawarcia umowy oraz prawo do potwierdzenia na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę, prawo do terminowego wypłacania wynagrodzenia, prawo do pracy, urlopu wypoczynkowego, prawo do wydania świadectwa pracy, czy też prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Inspektor pracy ma za zadanie ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika. To jednak od jego decyzji zależy, jaką formę przyjmie jego reakcja na wykroczenie. Inspektor może wnieść wniosek o ukaranie sprawcy wykroczenia, nałożyć mandat lub poprzestać na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. Możliwość stosowania środków oddziaływania wychowawczego jest wyraźnym przykładem stosowania zasady preferencji środków pozakarnych. Jest to jedna z najważniejszych zasad prawa wykroczeń. Polega ona na tym, że jeśli

³ Tekst jedn. Dz. U. z 1998 roku, nr 21, poz. 94.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 roku, nr 69, poz. 415.

⁵ Dz. U. z 1983 roku, nr 35, poz. 163.

⁶ Dz. U. z 1991 roku, nr 61, poz. 258.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 1996 roku, nr 70, poz. 335.

⁸ Dz. U. z 2002 roku, nr 62, poz. 556.

⁹ Dz. U. z 2003 roku, nr 116, poz. 1608.

¹⁰ Dz. U. z 2005 roku, nr 62, poz. 551.

¹¹ Dz. U. z 2006 roku, nr 79, poz. 550.

¹² Dz. U. z 2006 roku, nr 149, poz. 1077.

środki inne niż środki karne są wystarczającą reakcją na wykroczenie, to można zrezygnować ze stosowania środków karnych. Kara jako reakcja na wykroczenie powinna być ostatecznością. W przypadku wykroczenia organ uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie jest zobowiązany do rozpatrzenia, czy w danym, konkretnym przypadku nie byłoby najlepszym i najbardziej efektywnym z punktu widzenia oddziaływania na sprawcę i zwalczania danej kategorii wykroczeń – zastosowanie środków oddziaływania pozakarnego¹³. Prawo wykroczeń opiera się na założeniu, że popełnienie wykroczenia nie musi pociągać za sobą nieuchronnie ścigania i ukarania sprawcy, lecz należy tu kierować się zasadą celowości, która pozwala w niektórych wypadkach na poprzestanie na zastosowaniu wobec sprawcy środków oddziaływania wychowawczego¹⁴.

Instytucja środków oddziaływania wychowawczego pojawiła się w polskim ustawodawstwie karnym wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego¹⁵. Jednakże nie występując pod tą nazwą i funkcjonując poza ramami regulacji prawnych, środki takie były od dawna stosowane¹⁶. Przed nowelizacją Kodeksu wykroczeń ustawą z dnia 28 sierpnia 1998 roku o zmianie ustawy – kodeks wykroczeń, ustawy – kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – kodeks pracy i niektórych innych ustaw¹⁷ Rozdział III Kodeksu wykroczeń – Zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego – składał się z dwóch artykułów: 40 i 41. Przepis art. 40 k.w. skreślono nowelą sierpniową 1998 roku, nadając jednocześnie nowe brzmienie art. 41 k.w. Art. 40 k.w. stanowił, że można w stosunku do sprawcy czynu poprzestać na zastosowaniu środków przewidzianych w regulaminie pracy, w postępowaniu dyscyplinarnym, w postępowaniu przed sądami społecznymi lub innych środków oddziaływania wychowawczego, wystarczających do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i przestrzegania zasad współżycia społecznego i nie kierować sprawy do organu orzekającego. Ponadto zgodnie z § 2 art. 40 k.w. prokurator mógł skierować do organu orzekającego sprawę, w której poprzestano na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego, jeśli przemawiał za tym uzasadniony interes społeczny. Warunkiem poprzestania na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego było uznanie, że w konkretnym wypadku zastosowanie tych środków będzie wystarczające do wdrożenia sprawcy czynu do poszanowania prawa i przestrzegania zasad współżycia społecznego. Chodziło nie tylko

¹³ J. Bryk, M. Enerlich, R. Kupiński, J. Nowicka, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 2000, s. 155.

¹⁴ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008, s. 94.

¹⁵ Dz. U. z 1966 roku, nr 23, poz. 149

¹⁶ A. Gubiński, *Środki oddziaływania wychowawczego na tle celowości w prawie wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 10, s. 31.

¹⁷ Dz. U. z 1998 roku, nr 113, poz. 717.

o przestrzeganie wszelkiego rodzaju przepisów prawa, ale także o zachowanie się podmiotu, które nie będzie spotykać się z ujemną oceną społeczną jako naruszające ukształtowane zasady stosunków międzyludzkich¹⁸. Natomiast w art. 41 k.w. przed jego zmianą przyjmowano, że uznając to za wystarczające do wdrożenia sprawy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego, można nawet nie wszczynając postępowania, przekazać sprawę kierownikowi zakładu pracy, w którym sprawca jest zatrudniony, jeżeli z charakteru popełnionego czynu wynika, że stanowi on naruszenie obowiązku pracowniczego, albo sądowi społecznemu lub organizacji społecznej, do której sprawa należy, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w regulaminie pracy, w postępowaniu dyscyplinarnym lub innych środków oddziaływania wychowawczego. Po przekazaniu sprawy kierownik zakładu pracy mógł zastosować środek, który przyznawały mu przepisy prawa pracy, na przykład upomnienie czy potrącenie premii, kierownik mógł także skierować sprawę do komisji dyscyplinarnej, jeżeli w danym zakładzie pracy taka funkcjonowała. Mógł również przekazać sprawę organizacji społecznej, której członkiem jest sprawca wykroczenia. Przekazanie sprawy organizacji społecznej celem zastosowania środków oddziaływania wychowawczego nie było limitowane charakterem popełnionego wykroczenia, a zatem mogło dotyczyć każdego wykroczenia. Podjęcie decyzji o przekazaniu sprawy musiało zmierzać do celu, jakim jest oddziaływanie wychowawcze, które w przyszłości powstrzymać miało sprawcę przed ponownym popełnieniem wykroczenia¹⁹. Instytucja środków oddziaływania wychowawczego stwarzała pomost pomiędzy odpowiedzialnością przewidzianą w prawie wykroczeń i innymi rodzajami odpowiedzialności, a zwłaszcza odpowiedzialnością pracowniczą, dyscyplinarną oraz odpowiedzialnością przed organami społecznymi. Była to swego rodzaju „przekładnia” umożliwiająca załatwienie sprawy o wykroczenie w innym trybie i przy zastosowaniu innych środków niż przewidziane normalnie w przepisach karnych. Wiązało to ze sobą różne rodzaje reakcji społecznej, pozwalając na wybór w konkretnym wypadku najbardziej stosownej²⁰.

Zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 28 sierpnia 1998 roku sprowadziły się do wyeliminowania możliwości kontroli prokuratorskiej nad zasadnością poprzestania na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego oraz wyeliminowania możliwości przekazania spraw o wykroczenia pracodawcom i organizacjom społecznym. Ponadto dopuszczono poprzestanie na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego bez żadnych rygorów, a w szczególności bez wcześniej obowiązującego warunku dojścia do przekonania, iż zastosowanie tych środków jest wystarczającą reakcją do wdrożenia sprawy do poszanowania

¹⁸ A. Gubiński, *Środki oddziaływania...*, s. 35.

¹⁹ M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1995, s. 78.

²⁰ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1989, s. 227.

prawa i przestrzegania zasad współżycia społecznego. Ustawą nowelizacyjną z dnia 28 sierpnia 1998 roku skreślono art. 40 k.w., a art. 41 k.w. uzyskał nową treść. Taki sposób nowelizacji nasuwa pewne zastrzeżenia, gdyż naprawdę został usunięty dotychczasowy art. 41 k.w., a obecny art. 41 k.w. stanowi odpowiednik dawnego art. 40 k.w., a nie art. 41 k.w.

Obecnie podstawę prawną do zastosowania środków oddziaływania wychowawczego stanowi art. 41 k.w. W myśl tego przepisu w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Art. 41 k.w. jest skierowany do organów upoważnionych do składania wniosków o ukaranie, przede wszystkim do oskarżycieli publicznych oraz instytucji państwowych i społecznych. Należy pominąć, co oczywiste, pokrzywdzonych, zwłaszcza będących osobami fizycznymi, gdyż ich prywatną sprawą jest, czy skierują wniosek o ukaranie do sądu, a wobec tego niepoważne byłoby upoważnienie akurat ich do rezygnacji z kierowania wniosków. Tylko w odniesieniu do oskarżycieli publicznych (ewentualnie także instytucji państwowych i społecznych) można mówić o obowiązku zareagowania na wykroczenie, ale istotą regulacji z art. 41 k.w. jest wskazanie, iż ta reakcja nie musi polegać na złożeniu wniosku o ukaranie²¹. Inspektor pracy jest oskarżycielem publicznym w określonej grupie wykroczeń, a mianowicie wykroczeń przeciwko prawom pracownika i to on, w odniesieniu do sprawcy wykroczenia przeciwko prawom pracownika, może zastosować środek oddziaływania wychowawczego. Należy podkreślić, że art. 41 k.w. daje inspektorowi pracy uprawnienie do zastosowania środka oddziaływania wychowawczego, nie nakłada na niego zaś takiego obowiązku. To od oceny inspektora pracy zależy, jaką podejmie decyzję w przypadku wykrycia wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Każdą sytuację inspektor pracy powinien rozpatrywać indywidualnie. Dokonując oceny, inspektor powinien brać pod rozwagę między innymi dyspozycje art. 33 k.w. Oznacza to, że podejmując decyzję o formie reakcji na wykroczenie, inspektor powinien ocenić stopień społecznej szkodliwości czynu, wziąć pod uwagę cele kary w zakresie oddziaływania społecznego, cele zapobiegawcze i wychowawcze w stosunku do ukaranego, a także rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, rodzaj i stopień winy, sposób działania i pobudki sprawcy czynu, jego stosunek do pokrzywdzonego oraz warunki osobiste, majątkowe i rodzinne sprawcy, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia. Inspektor pracy ma obowiązek zareagowania na wykroczenie, jednak reakcja ta nie musi od razu przyjmować formy wniesienia wniosku o ukaranie. Inspektor może ukarać sprawcę wykroczenia mandatem karnym albo poprzestać na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. Elementem poprzedzającym podjęcie kwestii zastosowania środków oddziaływania wycho-

²¹ M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 329.

wawczego jest ocena samego wykroczenia, czyli ocena stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, rodzaju winy sprawcy, skutków czynu, wreszcie ocena postawy sprawcy w kontekście konkretnej sprawy, a więc jego zachowanie się w czasie popełnienia wykroczenia, jak i bezpośrednio po jego popełnieniu. Z tych względów oczywisty wydaje się fakt, że popełnienie wykroczenia nie może budzić wątpliwości, a sprawca nie kwestionuje swojej winy. A zatem zastosowanie do sprawcy wykroczenia instytucji środków oddziaływania wychowawczego ma miejsce w sytuacji, gdy wyczerpie on swoim zachowaniem wszystkie ustawowe znamiona wykroczenia, lecz ocena całokształtu okoliczności towarzyszących wykroczeniu i ocena osoby sprawcy przesądzą o tym, że skorzysta z dobrodziejstwa art. 41 k.w. W takim przypadku zamiast nałożenia grzywny w postępowaniu mandatowym lub sporządzenia wniosku o ukaranie może być wykorzystany katalog środków oddziaływania wychowawczego²².

Inspektor pracy, przy niewielkim naruszeniu tych praw, może poprzestać na pouczeniu, zwróceniu uwagi lub ostrzeżeniu. Niewielkie naruszenie praw pracowniczych, które uprawnia inspektora do zastosowania środków wychowawczych, ma miejsce w sytuacjach naruszenia praw pracownika niestwarzających bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia pracowników z jednoczesnym podjęciem przez podmiot odpowiedzialny za wykroczenie działań mających na celu usunięcie istniejących naruszeń. Istotne jest również popełnienie przez sprawcę wykroczenia z winy nieumyślnej. Inspektorzy pracy stosują środki oddziaływania wychowawczego w formie pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia najczęściej wówczas, gdy uznają, że zastosowanie takiego środka wystarczy do spowodowania, aby konkretny pracodawca, osoba działająca w jego imieniu lub kierująca pracownikami przestrzegła w przyszłości przepisów prawa pracy, gdy kontrolę przeprowadzano po raz pierwszy w krótkim okresie po rozpoczęciu działalności przez pracodawcę, także w przypadkach wykroczeń mniejszej wagi i uzasadnionych okolicznościami sprawy. Środki te są stosowane przez inspektorów pracy również wobec sprawców wykroczeń mniejszej wagi, którzy podjęli niezwłocznie działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Podejmując decyzje o zastosowaniu środka wychowawczego, inspektorzy pracy kierują się przede wszystkim rodzajem wyrządzonej szkody, a także stopniem winy, sytuacją osobistą oraz majątkową sprawcy.

Przed uchyleniem art. 40 k.w. wymieniał trzy rodzaje środków oddziaływania wychowawczego, na których mógł poprzestać organ procesowy je stosujący. Do środków oddziaływania wychowawczego zaliczano: środki przewidziane w regulaminie pracy, środki przewidziane w postępowaniu dyscyplinarnym oraz środki przewidziane w postępowaniu przed sądami społecznymi. Przepis ten mówił tak-

²² A. Kozak, *Uprawnienia prokuratora w zakresie stosowania art. 40 i 41 kodeksu wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 2, s. 59–60.

że o „innych środkach oddziaływania wychowawczego”, nie precyzując tego pojęcia. Środkami oddziaływania wychowawczego mogły być także różnego rodzaju poczynania pozaprawne podejmowane tak przez instytucje państwowe i społeczne, jak i przez osoby fizyczne. Środkami takimi mogły być na przykład: orzeczenie w sprawie cywilnej dotyczące wynagrodzenia szkody wyrządzonej wykroczeniem, podobnie jak rozstrzygnięcie organizacji społecznej, poczynając od zwrócenia uwagi czy upomnienia, a kończąc na wydaleniu sprawcy wykroczenia z jej szeregów²³. Były nimi wszelkiego rodzaju wytknięcia, ostrzeżenia, uprzedzenia ze strony organów administracji, jak również ze strony pokrzywdzonych oraz osób trzecich²⁴. Obecnie do środków oddziaływania wychowawczego Kodeks wykroczeń w art. 41 zalicza: pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie. Nie jest to zbiór zamknięty, ponieważ w końcowej części przepisu ustawodawca użył określenia „inne środki oddziaływania wychowawczego”, co oznacza, że mogą zostać zastosowane wobec sprawcy również inne środki wychowawcze. Istotne jest to, aby były one środkami oddziaływania pozakarnego, tzn. nie stanowiły kar zasadniczych lub dodatkowych przewidzianych w kodeksie wykroczeń²⁵. Według A. Zachuty wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby do innych środków oddziaływania wychowawczego wymienionych w art. 41 k.w. zaliczyć środki zastosowane wedle przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej. Wynika to według niego zarówno z wykładni językowej, jak i celowościowej oraz historycznej²⁶. Przez inne środki wychowawcze należy rozumieć środki służbowe, dyscyplinarne i inne, które zostały już zastosowane wobec sprawcy wykroczenia, w szczególności w szkole, do której uczęszcza, w zakładzie pracy, w którym jest zatrudniony, lub w stowarzyszeniu, którego jest członkiem. Sytuacja taka występuje wtedy, gdy wykroczenie jest zarazem przewinieniem służbowym, dyscyplinarnym, czy naruszeniem zasad postępowania obowiązujących w danej organizacji lub instytucji²⁷. O zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego decydują okoliczności danego przypadku i cel, któremu mają one służyć, a mianowicie ich oddziaływanie wychowawcze. Wobec sprawcy wykroczenia można jednocześnie zastosować na przykład kilka pouczeń i ostrzeżeń²⁸. Można przyjąć, że środkami oddziaływania wychowawczego są wszelkiego rodzaju poczynania, których głównym lub ubocznym celem jest oddziaływanie wychowawcze, jeśli obiektywnie są one zdolne (w szerszym lub węższym zakresie) cel ten zrealizować.

²³ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, s. 223.

²⁴ T. Grzegorzczak, A. Gubiński, *Prawo o wykroczeniach*, Warszawa 1996, s. 180.

²⁵ A. Marek, *op. cit.*, s. 113.

²⁶ A. Zachuta, *Postępowanie w sprawach o wykroczenia (czynności wyjaśniające)*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 5, s. 217–218.

²⁷ A. Marek, *op. cit.*, s. 94.

²⁸ I. Nowicka, R. Kupiński, *Stosowanie środków oddziaływania wychowawczego w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 7–8, s. 147.

Zgodnie z intencją ustawodawcy i utrwaloną praktyką wymiaru sprawiedliwości konsekwencją zastosowania środka oddziaływania wychowawczego jest niekierowanie sprawy do organu orzekającego²⁹. Art. 61 § 1 k.p.w. zawiera dwie przesłanki fakultatywnej odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania. Pierwsza zawarta w pkt. 1 § 1 art. 61 k.p.w. dotyczy idealnego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem. Natomiast pkt. 2 § 1 art. 61 k.p.w. odnosi się do przypadku, kiedy wobec sprawcy zastosowano środek oddziaływania w formie pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia albo środek przewidziany w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, będący wystarczającą reakcją na wykroczenie. Z uwagi na problematykę poruszaną w tym artykule, druga z wymienionych przesłanek znajduje się w kręgu naszych zainteresowań. W art. 61 § 1 pkt. 2 k.p.w. wskazano, że tylko wcześniejsze zastosowanie środka oddziaływania w postaci pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia daje podstawę do umorzenia wcześniej wszczętego postępowania lub odmowę wszczęcia postępowania. Zastosowanie przez inspektora pracy innego środka oddziaływania wychowawczego aniżeli wymienionego w art. 61 § 1 pkt. 2 k.p.w. nie będzie dawało podstawy z art. 61 k.p.w. do odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania.

Zgodnie z art. 61 § 2 k.p.w. na postanowienie o umorzeniu postępowania przysługuje zażalenie. Art. 61 § 3 k.p.w. daje możliwość podjęcia postępowania. Stanowi on, że w sprawie o wykroczenie, w której odmówiono wszczęcia postępowania lub je umorzono, można podjąć postępowanie w terminie trzech miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie o przestępstwo, jeżeli orzeczeniem tym uniewinniono oskarżonego lub umorzono postępowanie, a nie ustalono jeszcze karalności wykroczenia. W przypadku, kiedy w sprawie o wykroczenie odmówiono wszczęcia postępowania, karalność wykroczenia ustaje z upływem roku od momentu jego popełnienia. Jeśli natomiast w sprawie o wykroczenie wszczęto postępowanie, a następnie je umorzono, karalność wykroczenia ustaje po upływie dwóch lat od popełnienia czynu (art. 45 § 1 k.w.).

Dawny kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia również przewidywał w art. 25 możliwość odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania, jeśli zastosowano już do sprawcy środki oddziaływania wychowawczego (art. 40 k.w.). Ponadto zastosowanie art. 41 k.w. uznawano za okoliczność wyłączającą postępowanie. Z mocy art. 10 § 1 pkt. 8d k.p.w. można było odmówić wszczęcia postępowania, a wszczęte umorzyć w razie skierowania sprawy na odpowiednią drogę, w celu zastosowania do sprawcy wykroczenia środków oddziaływania wychowawczego. Zgodnie ze skreślonym art. 40 k.w. konsekwencją zastosowania środka oddziaływania wychowawczego było niekierowanie sprawy do organu orzekającego. Racjonalność takiego postępowania podlegała kontroli prokuratorskiej, gdyż na podstawie art. 40 § 2 k.w. prokurator, jeśli ocenił, że interes społeczny wymagał

²⁹ W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 179.

zastosowania środka oddziaływania wychowawczego, kierował sprawę do organu orzekającego, co oznaczało, że kieruje do tego organu wnioski o ukaranie. Chodziło o to, aby podmioty uprawnione nie nadużywały prawa do rezygnacji ze ścigania sprawcy wykroczenia na rzecz stosowania środków oddziaływania wychowawczego³⁰. Art. 41 k.w. nie zawiera obecnie możliwości kontroli przez prokuratora stosowania środków oddziaływania wychowawczego. Na gruncie nowego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia trzeba się jednak liczyć z tym, że ocena wykroczenia dokonana przez inspektora pracy może być zweryfikowana przez zachowanie samego pokrzywdzonego, o ile w danym wykroczeniu da się go wyodrębnić. Pokrzywdzony może złożyć wniosek o ukaranie, chociażby inspektor pracy zastosował wobec sprawcy art. 41 k.w. środek wychowawczy, jaki jest do dyspozycji w ramach art. 41 k.w., nie unicestwia bowiem skargi pokrzywdzonego w postaci wniesienia wniosku o ukaranie (art. 27 § 4 k.p.w.)³¹.

Zgodnie z art. 18 pkt 3 i 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy ustawowym obowiązkiem Głównego Inspektora Pracy jest przedkładanie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Ochrony Pracy przy Sejmie RP oraz Radzie Ministrów rocznego sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy wraz z wnioskami dotyczącymi stanu przestrzegania prawa pracy. Sprawozdanie podawane jest także do wiadomości publicznej. Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy z lat 2002–2011 następstwem stwierdzenia przez inspektorów pracy, iż popełniono wykroczenie przeciwko prawom pracownika, było nałożenie mandatu, zastosowanie środka wychowawczego przewidzianego w art. 41 Kodeksu wykroczeń lub skierowanie wniosku o ukaranie. W 2002 roku wobec 4587 osób zastosowano środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, ostrzeżeń czy zwrócenia uwagi, najczęściej wówczas, gdy uznawano, że zastosowanie takiego środka wystarczy do spowodowania, aby konkretny pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu bądź kierująca pracownikami przestrzegała w przyszłości przepisów prawa pracy lub gdy kontrolę przeprowadzano po raz pierwszy w krótkim okresie po rozpoczęciu działalności przez pracodawcę oraz w przypadkach wykroczeń mniejszej wagi i uzasadnionych okolicznościami sprawy³². W 2003 roku wobec 4980 osób inspektorzy pracy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, ostrzeżeń lub zwrócenia uwagi. Środki te stosowano wobec sprawców wykroczeń mniejszej wagi, którzy podjęli niezwłocznie działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Inspektorzy

³⁰ Z. Gostyński, *Prawo o wykroczeniach i prawo karne skarbowe w zarysie*, cz. 1: *Prawo o wykroczeniach*, Katowice 1982, s. 116.

³¹ H. Skwarczyński, *Inspektor pracy w nowym postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 9, s. 34.

³² Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2002 rok.

pracy brali także pod uwagę trudne warunki materialne i osobiste sprawców, jak również to, iż wykroczenia były wynikiem błędnej interpretacji przepisów prawa pracy. Istotnym kryterium uwzględnianym przy stosowaniu środków wychowawczych był fakt, iż kontrolę przeprowadzano po raz pierwszy w krótkim czasie po rozpoczęciu działalności przez pracodawcę³³. W 2004 roku wobec 3245 osób inspektorzy pracy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, ostrzeżeń lub zwrócenia uwagi. Najczęściej środki wychowawcze stosowano wobec pracodawców kontrolowanych po raz pierwszy, w sytuacji, gdy inspektor pracy uznał, że zastosowanie tego środka będzie wystarczające dla osiągnięcia celów kary, a także w przypadku stwierdzenia, że nieprawidłowości zostały usunięte jeszcze w czasie kontroli³⁴. W 2005 roku wobec 3162 sprawców wykroczeń inspektorzy pracy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, ostrzeżeń lub zwrócenia uwagi. Podejmując decyzje o zastosowaniu środka wychowawczego, inspektorzy pracy kierowali się przede wszystkim rozmiarem i rodzajem wyrządzonej szkody, a także stopniem winy, sytuacją osobistą oraz majątkową sprawcy. Środki wychowawcze stosowano wobec sprawców czynów o mniejszej społecznej szkodliwości, zwłaszcza w sytuacji, gdy naruszenia przepisów nie wynikały ze złej woli i niezwłocznie podejmowali oni czynności zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem³⁵. W 2006 roku wobec 2971 sprawców wykroczeń inspektorzy pracy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, ostrzeżeń lub zwrócenia uwagi. Zastosowanie środków wychowawczych miało miejsce głównie w przypadku wykroczeń mniejszej wagi, popełnianych przez pracodawców w krótkim okresie od momentu rozpoczęcia działalności, w sytuacji, gdy okoliczności wskazywały, że środki te są wystarczające dla osiągnięcia celu kary, jakim jest spowodowanie przestrzegania przez pracodawców obowiązującego porządku prawnego³⁶. W 2007 roku wobec 4809 sprawców wykroczeń inspektorzy pracy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, ostrzeżeń lub zwrócenia uwagi. Podstawową przesłanką ich stosowania był charakter ujawnionych czynów, stanowiących drobne naruszenia z zakresu przepisów prawa pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, niska szkodliwość społeczna i niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości jeszcze w trakcie kontroli³⁷. W 2008 roku wobec 7312 sprawców

³³ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2003 rok.

³⁴ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2004 rok.

³⁵ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2005 rok.

³⁶ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2006 rok.

³⁷ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2007 rok.

wykroczeń inspektorzy pracy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego w formie pouczeń, ostrzeżeń lub zwrócenia uwagi. W większości przypadków dotyczyły one pracodawców, u których kontrole przeprowadzono po raz pierwszy, a charakter ujawnionych wykroczeń oraz fakt podjęcia natychmiastowych działań zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z prawem wskazywał, iż zastosowanie środka wychowawczego będzie wystarczające dla trwałego wyeliminowania stwierdzonych naruszeń. Należy dodać, że w analizowanym okresie największą ilość środków wychowawczych inspektorzy pracy zastosowali wobec pracodawców, którzy dopuścili się drobnych uchybień z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, a także wobec osób, które nie powiadomiły w terminie powiatowych urzędów pracy o podjęciu zatrudnienia, mimo figurowania w rejestrze osób bezrobotnych³⁸. W 2009 roku zastosowano środki wychowawcze wobec 9537 sprawców. Ilość zastosowanych środków oddziaływania wychowawczego zwiększyła się w porównaniu z rokiem 2008 o 2000 środków³⁹. W 2010 roku zastosowano środki wychowawcze wobec 11728 sprawców. Środki oddziaływania wychowawczego, takie jak pouczenie lub ostrzeżenie, zostały zastosowane wobec 32% sprawców wykroczeń⁴⁰. W 2011 roku zastosowano 13469 środków wychowawczych wobec sprawców wykroczeń przeciwko prawom pracownika⁴¹. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące stosowania przez inspektorów pracy środków oddziaływania wychowawczego daje analiza sprawozdań z poszczególnych Okręgowych Inspektoratów Pracy. Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach można stwierdzić, że środki oddziaływania wychowawczego są stosowane najczęściej wobec pracodawców. Co istotne, środki te stosowane są najczęściej w stosunku do pracodawców, którzy nie byli dotychczas kontrolowani przez inspektorów⁴². Ponadto środki oddziaływania wychowawczego stosowane są w stosunku do osób działających w imieniu pracodawcy oraz osób kierujących pracą innych osób u pracodawcy. Od 2007 roku znaczną grupę sprawców wykroczeń karanych przez inspektorów pracy środkami wychowawczymi stanowią bezrobotni, którzy dopuszczają się wykroczeń polegających na niezgłoszeniu do urzędu pracy faktu podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Środki wychowawcze stosowane są wyłącznie wobec bezrobotnych, którzy nie pobierają zasiłku dla bezrobotnych. W stosunku do bezrobotnych pobierających zasiłek kierowane są do sądów wnioski o ukaranie⁴³. In-

³⁸ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2008 rok.

³⁹ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2009 rok.

⁴⁰ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2010 rok.

⁴¹ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2011 rok.

⁴² Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Olsztyn za 2007 rok.

⁴³ *Ibidem*.

spektor pracy udzielając takim osobom ostrzeżenia, bierze pod uwagę dotychczasową niekaralność oraz wyjaśnienia składane podczas kontroli, czasem także krótki okres zatrudnienia oraz przede wszystkim fakt niepobierania zasiłku dla bezrobotnych⁴⁴. Największą ilość środków wychowawczych inspektorzy stosują w zakładach małych, zatrudniających do dziewięciu pracowników, których pracodawcy nie posiadają wyspecjalizowanych służb kadrowych i służb w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy⁴⁵. Znacznie rzadziej środki wychowawcze stosowane są w zakładach pracy pracodawców zatrudniających wielu pracowników. Zdarzają się w niektórych okręgach lata, w których nie zastosowano żadnego środka wychowawczego w zakładach zatrudniających powyżej 250 pracowników. Miało to miejsce na przykład w roku 2004 w Okręgowym Inspektoracie Pracy w Kielcach⁴⁶.

Analiza sprawozdań z Okręgowych Inspektoratów Pracy pozwala określić przesłanki stosowania środków oddziaływania wychowawczego przez inspektorów pracy. Możliwe jest również wskazanie wykroczeń, za popełnienie których inspektorzy najczęściej karzą sprawców środkami o charakterze wychowawczym oraz wskazanie konkretnych przykładów zastosowania środków wychowawczych w praktyce. Przesłankami stosowania środków wychowawczych są przede wszystkim: niewielka szkodliwość społeczna popełnionego czynu, nadzwyczajne okoliczności towarzyszące popełnieniu wykroczenia (na przykład brak przyczynienia się do powstania szkody), jak również takie właściwości osobiste sprawcy, które pozwalają mieć uzasadnioną nadzieję na przestrzeganie przez niego porządku prawnego w przyszłości. Ponadto środki oddziaływania wychowawczego są stosowane, gdy sprawca niezwłocznie przywraca porządek prawny i zachowuje się poprawnie po popełnieniu wykroczenia oraz gdy wykroczenie było wynikiem błędnej interpretacji przepisów prawa pracy⁴⁷. Środki oddziaływania wychowawczego są stosowane przez inspektorów pracy przy wykroczeniach mniejszej wagi oraz w sytuacji, gdy dokonanie naruszenia jest uwarunkowane okolicznościami sprawy na tyle, że nawet przy najwyższym stopniu staranności nie da się uniknąć popełnienia czynu, gdy z całokształtu okoliczności kontroli wynika, że cel wychowawczy zostanie osiągnięty, a pouczenie jest wystarczającym środkiem do wdrożenia sprawcy do przestrzegania porządku prawnego⁴⁸. Przy zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego inspektorzy zwracają uwagę na jego wyjątkowość i informują, że popełnienie w przyszłości wykroczenia przeciwko prawom pracownika skutkować będzie wszczęciem postępowania mandatowego lub skierowaniem wniosku do sądu⁴⁹.

⁴⁴ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Kielce za 2007 rok.

⁴⁵ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2007 rok.

⁴⁶ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Kielce za 2004 rok.

⁴⁷ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Białystok za 2011 rok.

⁴⁸ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Gdańsk za 2008 rok.

⁴⁹ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Katowice za 2007 rok.

Zaznaczyć należy, że środki oddziaływania wychowawczego stosuje się w szczególnych przypadkach, gdy pozwalają na to charakter i okoliczności czynu oraz właściwości i warunki osobiste sprawców⁵⁰. Środki wychowawcze stosuje się w szczególnych sytuacjach, uwarunkowanych podmiotowo-przedmiotowymi okolicznościami, do których należą: krótki okres prowadzenia działalności gospodarczej, drobny charakter popełnionego wykroczenia, stwierdzenie wykroczenia w stosunku do niewielkiej ilości zatrudnionych pracowników, niski stopień społecznej szkodliwości popełnionych wykroczeń, przypadki losowe (poniesienie strat, wystąpienie szkód), choroba pracodawcy lub członka rodziny, brak przychodów⁵¹ oraz pozostawanie bez pracy w charakterze bezrobotnego bez prawa do zasiłku⁵². Do przesłanek podmiotowych można ponadto zaliczyć: młody wiek pracodawcy, zły stan zdrowia, trudną sytuację rodzinną, trudną sytuację materialną, nieumyślność działania⁵³.

Środki wychowawcze inspektorzy pracy stosują najczęściej za wykroczenia z art. 283 k.p., dotyczące nieprzestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Ponadto środki te są stosowane za wykroczenia z art. 282 k.p., art. 281 k.p., a także z art. 119 ust. 1 i 2 i 120 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁴. Od 2007 roku inspektorzy pracy często stosują środki o charakterze wychowawczym wobec pracowników, którzy pozostawali w rejestrze bezrobotnych i po podjęciu pracy zarobkowej nie powiadomili powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu⁵⁵. Inspektorzy pracy stosują środki wychowawcze również w przypadku wykroczeń z art. 12a ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁵⁶ oraz z art. 22 ustawy o społecznej inspekcji pracy⁵⁷. Środki oddziaływania wychowawczego inspektorzy pracy stosują przy stwierdzeniu drobnych naruszeń z zakresu przepisów prawa pracy, na przykład przy nieprawidłowym ustaleniu wysokości ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy oraz przy nieprawidłowościach z zakresu bhp: zniszczone, nieczytelne instrukcje, brak instrukcji w pojedynczych przypadkach, sprawach porządkowych na stanowiskach pracy (bałagan, zastawione przejścia)⁵⁸. Środki oddziaływania wychowawczego stosowano na przykład za popełnienie wykroczeń, które polegały na: niewypłaceniu świadczeń pracowniczych w wysokości po kilkanaście złotych na pracownika,

⁵⁰ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2003 rok.

⁵¹ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2008 rok.

⁵² Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2007 rok.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Białystok za 2008 rok; Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Katowice za 2007 rok; Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Kielce za 2004 rok.

⁵⁵ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Kielce za 2008 rok.

⁵⁶ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2005 rok.

⁵⁷ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2006 rok.

⁵⁸ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Bydgoszcz za 2005 rok.

błędnym stosowaniu przepisów Kodeksu pracy o czasie pracy, które nastęrcza pracodawcom najwięcej trudności, lub na niedopełnieniu obowiązków w zakresie prowadzenia dokumentacji pracowniczej w sytuacji, gdy nie stwierdzono wystąpienia szkody po stronie pracowników, na przykład nie opracowano tabeli przydziału odzieży i obuwia roboczego, gdy pracownicy otrzymali należne przydziały⁵⁹.

Z danych zawartych w sprawozdaniach wynika, że inspektorzy pracy stosują środki oddziaływania wychowawczego w formie pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia. W praktyce inspektorzy stosują głównie ostrzeżenia. Inne środki wychowawcze wykorzystuje się rzadziej. W Okręgowym Inspektoracie Pracy w Katowicach z danych ze sprawozdań z lat 2002–2010 wynika, że inspektorzy pracy stosują również środek wychowawczy w formie upomnienia.

Tabela 1. Konsekwencje ujawnienia przez inspektora pracy wykroczeń w latach 2002–2010

Rok	Ogólna liczba podjętych środków prawnych	Należne mandaty	Liczba mandatów do ogólnej liczby środków prawnych	Środki wychowawcze	Stosunek liczby środków wychowawczych do liczby wszystkich podjętych środków prawnych	Wnioski o ukaranie	Liczba skierowanych wniosków o ukaranie do liczby środków prawnych
2002	43 164	33 591	77,8 %	4 587	10,6 %	4 986	11,5 %
2003	41 671	31 270	75,0 %	4 980	11,9 %	5 421	13,0 %
2004	34 368	28 324	82,4 %	3 245	9,4 %	2 799	8,1 %
2005	31 729	26 061	82,4 %	3 162	9,9 %	2 506	7,8 %
2006	28 559	23 864	83,4 %	2 971	10,4 %	1 904	6,6 %
2007	29 885	21 468	71,8 %	4 809	16,0 %	3 608	12,0 %
2008	32 015	19 629	61,3 %	7 312	22,8 %	5 074	15,8 %
2009	33 994	20 217	59,4 %	9 537	28,0 %	4 240	12,4 %
2010	36 508	20 615	56,4 %	11 728	32,0 %	4 165	11,4 %
2011	35 639	18 574	52,1 %	13 469	37,7 %	3 596	10,0 %

Źródło: Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w latach 2002–2011

Z danych zamieszczonych w tabeli wynika, że do 2007 roku malała ogólna liczba zastosowanych przez inspektorów pracy środków prawnych jako reakcji na wykroczenie. Od 2008 roku liczba ta jednak systematycznie wzrasta. Wynika to z faktu, iż rok ten był wyjątkowy, był to bowiem pierwszy pełny rok obowiązywania zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Wprowadzone od dnia 1 lip-

⁵⁹ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2005 rok.

ca 2007 roku zmiany znacznie rozszerzyły katalog wykroczeń ujawnionych przez inspektorów pracy o wykroczenia określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W związku z tym rok 2008 był inny od pozostałych, biorąc pod uwagę rodzaj i rozmiar ujawnionych wykroczeń, jak również stosowane środki prawne. Ponadto analizując dane zamieszczone w tabeli, można stwierdzić, że najczęstszą reakcją inspektorów pracy na wykroczenie przeciwko prawom pracownika było nałożenie mandatu karnego. Z drugiej jednak strony liczba mandatów nakładanych przez inspektorów pracy stopniowo się zmniejsza, wzrasta natomiast liczba stosowanych środków oddziaływania wychowawczego. W 2010 roku zastosowano aż 11728 środków wychowawczych, co stanowi 32% wszystkich zastosowanych środków prawnych przez inspektorów pracy. Również w tym roku liczba środków wychowawczych wobec liczby ogólnej środków prawnych była najwyższa. Najmniej środków wychowawczych – 2971 – zastosowano w 2006 roku. Natomiast stosunek liczby środków oddziaływania wychowawczego do liczby wszystkich środków prawnych był najniższy w 2004 roku i wyniósł 9,4%.

Corocznie wzrasta jednak liczba środków oddziaływania wychowawczego jako reakcji na wykroczenie. W obszarze stosowania środków oddziaływania wychowawczego prowadzi się bieżącą analizę stosowania tych środków, by nie dochodziło do nader częstego stosowania ich przez inspektorów pracy w sytuacji dość powszechnego nieposzanowania prawa⁶⁰.

Analizując pierwsze pojawiające się sprawozdania z Okręgowych Inspektoratów Pracy za rok 2011, można zauważyć dalszy wzrost liczby stosowanych środków wychowawczych kosztem mandatów oraz kierowanych do sądów wniosków o ukaranie. Wzrost ten uzasadniany jest wprowadzeniem art. 37a do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie ze zmianą ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, dokonanej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 roku o zmianie ustawy o PIP⁶¹, po art. 37 dodano art. 37a, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach wobec pracodawcy rozpoczynającego działalność, a także jeżeli nie stwierdzono bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pracowników lub innych osób wykonujących pracę oraz nie stwierdzono popełnienia wykroczenia z winy umyślnej, inspektor pracy może odstąpić od stosowania środków prawnych, o których mowa w art. 33, poprzestając na ustnym pouczeniu o sposobach zgodnego z wymogami prawa zorganizowania pracy i odebraniu od podmiotu kontrolowanego oświadczenia o terminie usunięcia ujawnionych w toku kontroli uchybień. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy dodanie nowego art. 37a związane było z koniecznością złagodzenia podejścia do karania sprawców wykroczeń, jeżeli kontrola prowadzona była po raz pierwszy i nie stwierdzono wykroczeń z winy umyślnej lub nie stwierdzono bezpośredniego za-

⁶⁰ Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Opole za 2003 rok.

⁶¹ Dz. U. z 2011 roku, nr 142, poz. 829.

grożenia dla życia lub zdrowia pracowników. To nowatorskie podejście jest odpowiedzią na potrzebę usuwania nieprawidłowości w działalności pracodawców bez stosowania środków represyjnych, ale tylko w takich sytuacjach, gdzie jest to uzasadnione. Poprawny sposób postępowania inspektorów pracy w zakresie korzystania z art. 37a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy będzie zależał od określonej polityki Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie zwalczania naruszeń przepisów prawa pracy. Zmiana ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, dzięki której ustawodawca dopuścił w uzasadnionych przypadkach wobec pracodawcy rozpoczynającego działalność odstąpienie od stosowania środków prawnych, poprzestając na pouczeniu, wpłynęła na spadek represyjności w działaniach inspektorów pracy⁶². Pouczenia stosowane z art. 37a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy zaliczane są w sprawozdaniach do ogólnej liczby stosowanych przez inspektorów pracy środków oddziaływania wychowawczego jako reakcji na wykroczenie. Oznaczać to może, że wprowadzone w art. 37a ustawy o PIP ustne pouczenie pracodawcy o sposobach zgodnego z wymogami prawa zorganizowania pracy i odebranie od podmiotu kontrolowanego oświadczenia o terminie usunięcia ujawnionych w toku kontroli uchybień jest innym środkiem wychowawczym z art. 41 k.w. lub jest to środek wychowawczy w postaci pouczenia, z dokładnym określeniem sposobu zastosowania tego środka.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż inspektor pracy jako organ upoważniony do ścigania wykroczeń przeciwko prawom pracownika może poprzestać na zastosowaniu w stosunku do sprawcy takiego czynu pouczenia, zwrócenia uwagi, ostrzeżenia lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Stosowanie przez inspektorów pracy środków oddziaływania wychowawczego jest potwierdzeniem zasady preferencji środków karnych, która stoi u podstaw prawa wykroczeń. Jeśli w ocenie inspektora można, nie nakładając mandatu ani nie wnosząc wniosku o ukaranie, uzyskać poszanowanie porządku prawnego, dopuszczalne jest poprzestanie na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. Jeżeli jednak inspektor pracy uzna, że zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego lub nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego będzie niewystarczającą reakcją na wykroczenie, to powinien przeprowadzić czynności wyjaśniające i sporządzić wniosek o ukaranie.

SUMMARY

One of labour inspectors' main tasks is to prosecute legal offences against employees' laws as well as participation in those legal cases as public prosecutors. Labour inspectors can, however, confine to the use of an educational measure in a form of an instruction, calling attention to, warning to an offender or confine other educational measures. Prerequisites for using educational measures by labour inspectors are, first of all, the following: a slight social noxiousness of committed act and

⁶² Sprawozdanie z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy Gdańsk za 2011 rok.

emergency circumstances of the committed act. Moreover, educational measures are used if the offender restores legal order immediately the act had been committed and behaves properly after committing the act as well as in a situation when the act was committed as a result of misinterpretation of provisions of the labour law. On using an educational measure, labour inspectors pay special attention to its exceptionality and inform the offender that future offences against employees' laws shall result in initiation of proceedings by penal orders or filing a petition. Using educational measures by labour inspectors is a sign of non-punitive measures preference rule.