

Tomasz Mordel

NIEKTÓRE TEORETYCZNE ASPEKTY POSTĘPOWANIA W ZAKRESIE USTALANIA OKOLICZNOŚCI I PRZYCZYN WYPADKÓW PRZY PRACY

I. UWAGI WSTĘPNE

Obowiązek ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy „powodujących śmierć lub trwałą albo czasową niezdolność do pracy osoby poszkodowanej” nałożono na pracodawców, aktem stosunkowo niskiej rangi, w roku 1966¹. Regulacja ta, rozszerzająca zakres administracyjno-ubezpieczeniowych powinności pracodawcy, nie miała zbyt stabilnego charakteru. Znowelizowano ją już w dwa lata później, wprowadzając zarazem dychotomię konstrukcji tego obowiązku. Zakres bowiem dotychczasowych przepisów zawężono do sektora nieuspołecznionego ustalając zarazem, nowym aktem prawnym², odrębne zasady postępowania powypadkowego w uspołecznionych zakładach pracy.

W literaturze tego okresu wyrażono jednak wątpliwość co do zasadności tej dychotomii w związku z ograniczoną przydatnością rozporządzenia z roku 1966 dla sektora nieuspołecznionego³. Krytycznie oceniono także nadmiernie rozbudowane kompetencje pracownika służby bhp, stanowiącego podstawowe

¹ Rozporządzenie Prezesa RM z 2 XI 1966 r. w sprawie zasad i trybu badania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz rodzaju i sposobu sporządzania oraz prowadzenia dokumentacji związanej z tymi wypadkami (Dz.U. nr 46, poz. 281).

² Rozporządzenie RM z 18 VI 1968 r. w sprawie zasad i trybu ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz trybu postępowania odwoławczego w tych sprawach (Dz.U. nr 22, poz. 143).

³ *Prawo pracy. Przepisy, orzecznictwo, wyjaśnienia*, red. J. Zieliński, t. 2, Warszawa 1969, s. 955.

ogniwo wszczęcia postępowania powypadkowego w uspołecznionym zakładzie pracy oraz swoistego monopolistę (przede wszystkim wobec braku zainteresowania pracą organów powypadkowych ze strony kierownictwa zakładu) w zakresie wstępnej kwalifikacji prawnej szkody⁴.

W roku 1974 zasady i tryb postępowania przy ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy określił nowy akt normatywny⁵. W części stanowi on kontynuację dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie, choć prawodawca starał się zarazem uwzględnić niektóre uwagi zgłaszane przez przedstawicieli doktryny. Zrezygnowano zatem z odrębnych regulacji dla poszczególnych sektorów gospodarki narodowej oraz podniesiono rangę organów postępowania powypadkowego w uspołecznionych zakładach pracy.

Pomimo to szereg instytucji tego postępowania wciąż budzi wątpliwości. Pojawiają się nowe, wynikające z braku reakcji prawodawcy na konsekwencje przebudowy systemu prawnego i gospodarczego – ostatnia nowelizacja przepisów o ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy miała miejsce w roku 1983.

Okoliczności te zachęcają do teoretycznej refleksji w zakresie konstrukcji podstawowych instytucji postępowania powypadkowego, zwłaszcza zaś ich aktualności w świetle obowiązujących, a warunkujących te instytucje, rozwiązań prawnych.

II. POWOŁYWANIE ORGANÓW POSTĘPOWANIA POWYPADKOWEGO

1. Okoliczności i przyczyny wypadków przy pracy badają zespoły wypadkowe, których skład zależy nie tylko od następstw zdarzenia, lecz wciąż także jeszcze od sektora gospodarki narodowej.

W zakładach uspołecznionych postępowanie w sprawach wypadków śmiertelnych, powodujących ciężkie uszkodzenie ciała, a także wypadków zbiorowych przeprowadzają zespoły składające się z kierownika zakładu pracy, zakładowego społecznego inspektora pracy (lub przedstawiciela zakładowej organizacji związkowej) oraz pracownika służby bhp.

Podobne wypadki w sektorze nieuspołecznionym badają zespoły składające się z właściciela-przedsiębiorcy (lub innej osoby prowadzącej zakład), pracowników komórki bhp właściwej organizacji samorządowej oraz z przedstawiciela właściwego związku zawodowego. W czynnościach takiego zespołu mogą brać także udział: przedstawiciel ZUS oraz inspektor pracy.

⁴ Z. Masternak, *Działalność komisji i zespołów powypadkowych w świetle badań przeprowadzonych w dziesięciu zakładach małej i średniej wielkości*, PiZS, 1973, nr 9, s. 31–41.

⁵ Rozporządzenie RM z 5 XII 1974 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy (tekst jedn. Dz.U., 1983, nr 55, poz. 244), zwane dalej rozporządzeniem.

Okoliczności i przyczyny łżejszych wypadków ustalają: w sektorze uspołecznionym, zespół o składzie zasadniczo podobnym do opisanego, z tym że kierownika zakładu pracy zastępuje w nim kierownik właściwej komórki organizacyjnej, w sektorze nieuspołecznionym zaś, sam jedynie pracodawca (lub kierujący w jego imieniu zakładem pracy)⁶.

Z uwag tych wynika przede wszystkim, że – po pierwsze – prawodawca podniósł rangę organów powypadkowych w zakładach uspołecznionych włączając w ich skład, *ex officio*, wyższych przedstawicieli administracji zakładowej – po drugie zaś – że utrzymano dychotomię modelu postępowania powypadkowego, różnicując w konsekwencji nadal zakres administracyjno-ubezpieczeniowych powinności pracodawców.

2. Rozporządzenie nie określa, *expressis verbis*, podmiotu uprawnionego do powołania zespołu powypadkowego (w poprzednich regulacjach prawo to przyznawano bądź kierownikowi zakładu pracy⁷, bądź temuż wraz z radą zakładową⁸). Prawodawca stwierdził jedynie, że obowiązkiem kierownika zakładu pracy jest zapewnienie „zbadań okoliczności i przyczyn wypadku”. Jest to jedyne sformułowanie, które stanowić może punkt wyjścia dla domniemania o zachowaniu kompetencji kierownika zakładu pracy do powoływania członków zespołu powypadkowego. Obowiązujące przepisy są więc w tym względzie bardziej ogólnikowe, zwłaszcza że wcześniejsze regulacje – jednoznacznie wskazując adresatów tych kompetencji – także, a więc dodatkowo, zawierały wspomniany obowiązek kierownika zakładu pracy.

3. Przepisy rozporządzenia ograniczyły, w porównaniu do poprzednio obowiązujących, skalę udziału funkcjonariuszy związkowych w postępowaniu powypadkowym. Zakładowe organizacje związkowe pozbawiono uprawnień w zakresie współdziałania przy powoływaniu członków zespołu. Przypomnę, że poprzednio udział w postępowaniu przysługiwał wszystkim członkom rady zakładowej, a charakter tego udziału zależał jedynie od stopnia znajomości zagadnień bhp. Ponadto, prawo do udziału w postępowaniu przysługiwało zawsze społecznemu inspektorowi pracy. Nie bez znaczenia był także fakt, że przewodniczącym organu badającego okoliczności i przyczynę wypadku był poprzednio zawsze, *ex officio*, funkcjonariusz związkowy. Rozporządzenie wprowadziło natomiast alternatywę – członkiem zespołu może być albo społeczny inspektor pracy, albo członek zakładowej organizacji związkowej. Decyzja w tym względzie należy do organu powołującego zespół wypadkowy. Znaczenie tego ograniczenia potęguje fakt kierowania (z urzędu) pracami zespołu przez przedstawiciela administracji zakładowej.

⁶ § 5 ust. 1 i 2 oraz 18 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

⁷ § 7 ust. 6 i § 6 ust. 2 rozp. Prezesa RM z 2 XI 1966 r. oraz § 6 ust. 3 rozp. RM z 18 VI 1968 r.

⁸ § 7 ust. 1 rozp. RM z 18 VI 1968 r.

Sądzę, że konstrukcja taka może być uznana, w świetle obowiązującego prawa, za ograniczenie uprawnień związków zawodowych i społecznej inspekcji pracy. Jest bowiem sprzeczna z art. 6 pkt 3, 25 ust. 1 oraz 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o związkach zawodowych⁹ oraz art. 4 pkt 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy¹⁰.

4. Paragraf 7 rozporządzenia uprawnia kierownika zakładu pracy do wyłączenia z postępowania (w „uzasadnionych przypadkach”, zwłaszcza zaś w razie wątpliwości co do bezstronności) przewodniczącego zespołu badającego przyczyny i okoliczności wypadków lżejszych. Po jego odsunięciu kierownikowi zakładu pracy przysługuje prawo powołania do pełnienia tej funkcji, za zgodą organizacji związkowej, innej osoby.

Te uprawnienia kierownika zakładu pracy, zwłaszcza zaś prawna skuteczność wyłączenia przezeń z postępowania podległego mu pracownika, nie budzą wątpliwości w świetle odpowiednich przepisów prawa pracy. Niejasne są natomiast kryteria takiego wyłączenia, zwłaszcza wobec bardzo ogólnikowej redakcji analizowanego tu przepisu. Zawiera on bowiem nieostre sformułowania (chodzi tu zwłaszcza o termin „uzasadnione przypadki”), których wykładnię pozostawiono kierownikowi zakładu pracy; prawodawca zrezygnował bowiem z choćby przykładowego zakreslenia desygnatów nazw zawartych w § 7. Stwarza to potencjalną możliwość nadużycia prawa, przede wszystkim praw podmiotowych kierowników niższego szczebla, a zwłaszcza ich dóbr osobistych. Kierownik zakładu pracy jest bowiem *ex lege* odpowiedzialny za stan warunków bhp, co do zasady zatem zainteresowany w uwalnianającym go od odpowiedzialności wyniku postępowania.

Uwaga ta łączy się z ogólniejszym zarzutem pod adresem prawodawcy, że obecny skład zespołu powypadkowego nie gwarantuje pełnej obiektywności ustaleń ze względu na wyraźną dominację przedstawicieli pracodawcy – członkowie administracji zakładowej nie są z reguły skłonni do ujawniania swych zaniechań w zakresie bhp¹¹, a sprzeczne interesy podmiotu zatrudniającego i poszkodowanego pracownika mogą wywierać negatywny, w sensie naruszenia zasady prawdy obiektywnej, wpływ na rozstrzygnięcia zespołu¹².

Paragraf 7 rozporządzenia jest sprzeczny z zasadą *nemo iudex idoneus in propria causa*. Jest to widoczne zwłaszcza w świetle ostatniej, dokonanej w roku 1983, nowelizacji rozporządzenia. W jej konsekwencji wykreślono bowiem zapis umożliwiający wyłączenie z postępowania także i kierownika zakładu pracy.

⁹ Tekst jedn. Dz.U., 1985, nr 54, poz. 277 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. nr 35, poz. 163 z późn. zm.

¹¹ F. Małysz, *Ustalanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy*, PiZS, 1982, nr 3, s. 43.

¹² A. Małaka, *Nowe przepisy o ustalaniu przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy*, PiZS, 1976, nr 1, s. 21.

Kompetencja taka przysługiwała kierownikowi jednostki nadrzędnej. Mógł on wprawdzie odsunąć jedynie przewodniczącego zespołu badającego ciężkie wypadki (tzn. niemożliwe było wyłączenie kierownika zakładu pracy, który zastąpił kierownika niższego szczebla), ale za to z każdej przyczyny – w tym przypadku prawodawca zaniechał bowiem klauzul generalnych.

Konsekwencją owej nowelizacji jest więc konstrukcja zakładająca całkowitą bezstronność kierownika zakładu pracy, nie znajdującą potwierdzenia w praktyce i sprzeczna z ustaleniami doktryny i judykatury.

5. W szerszym wymiarze jawi się problem powoływania zespołów powypadkowych w sektorze nieuspołecznionym. Ogólna zasada stosowania przepisów rozporządzenia odpowiednio, tzn. z uwzględnieniem przepisów rozdz. 3, nie zawsze bowiem wystarcza, a to wobec jurystycznie wadliwej konstrukcji przepisów tego rozdziału. Istotne znaczenie ma także fakt zmian w prawie, a przez to ograniczonej przydatności przepisów zawierających konstrukcje przestarzałe.

W sektorze nieuspołecznionym należy zawężająco interpretować kompetencje kierownika zakładu pracy w zakresie powoływania członków zespołu powypadkowego, pomimo braku w rozdz. 3 odpowiedniego w tym względzie przepisu. Trudno bowiem zakładać, że kierownikowi nieuspołecznionego zakładu pracy przysługują kompetencje do powoływania w skład zespołu pracowników komórki bhp, organizacji samorządowej czy przedstawicieli związku zawodowego. Naruszałoby to bowiem statutowe uprawnienia organów tych instytucji.

Sądzę zatem, że – odmiennie aniżeli w sektorze uspołecznionym – zespoły powypadkowe mieć tu będą charakter niestały, a ich skład konstytuował się będzie na podstawie ogólnej kompetencji normatywnej. Ich członkowie powoływani będą wskutek współdziałania wszystkich uprawnionych organów, a nie na podstawie li tylko woli kierownika zakładu pracy. Podmiotowi temu przysługuje zatem jedynie funkcja inicjatywna, związana z obowiązkiem powiadomienia o wypadku określonych przepisami organów. Zakres tego obowiązku budzić może jednak wątpliwości.

Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia, kierownik nieuspołecznionego zakładu pracy obowiązany jest powiadomić właściwą organizację samorządową oraz właściwy związek zawodowy o każdym wypadku, któremu uległ pracownik. O wypadkach śmiertelnych, ciężkich bądź zbiorowych należy powiadomić nadto ZUS, a także, zgodnie z art. 228 § 2 k.p., inspektora pracy.

Pierwsza wątpliwość związana jest z osobą adresata tego obowiązku. W analizowanym przepisie posłużono się terminem „kierownik nieuspołecznionego zakładu pracy”, oznaczającym „właściciela lub inną osobę prowadzącą nieuspołeczniony zakład pracy” (§ 17 ust. 2). Tymczasem przepisy rozporządzenia stosowane być winny nie tylko w zakładach pracy, ich

adresatami są bowiem wszyscy pracodawcy sektora nieuspołecznionego. W kontekście tej regulacji musielibyśmy jednak uznać, że osoba fizyczna zatrudniająca pracowników, jako nie mieszcząca się w zakresie terminu „kierownik nieuspołecznionego zakładu pracy”, nie ma obowiązku ani powiadomienia o wypadku organów wymienionych w § 18 ust. 1 rozporządzenia, ani przeprowadzenia postępowania powypadkowego. Obciążałby ją zatem jedynie ustawowy obowiązek powiadomienia inspektora pracy ograniczony jednak jedynie do wypadków kwalifikowanych.

Tak istotne zróżnicowanie powinności pracodawców nieuspołeczniionych nie byłoby jednak uzasadnione ani pod względem społecznym, ani gospodarczym. Byłoby natomiast sprzeczne z ogólnymi zasadami ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, ograniczając zarazem, wbrew normom ustawowym, uprawnienia świadczeniowe poszkodowanych pracowników. Z tego też względu należy opowiedzieć się za rozszerzającą wykładnią terminu „kierownik nieuspołecznionego zakładu pracy” poprzez włączenie do jego zakresu także osób fizycznych zatrudniających pracowników.

Druga wątpliwość jest także natury pojęciowej, a wynika z konstrukcji definicji pojęcia „organizacja samorządowa”. Definicja ta zbudowana została na zasadzie zamkniętego, dwuelementowego katalogu. Nie przystaje zatem do współczesnych realiów, wielości organizacji samorządowych (społeczno-zawodowych) zrzeszających pracodawców. Istotne znaczenie ma tu także fakt zniesienia, przez ustawę z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹³, obowiązku zrzeszania się przez podmioty prowadzące taką działalność.

Kazuistyczna wykładnia tego przepisu oznaczałaby więc eliminację jednego z uczestników ze znacznej ilości postępowań powypadkowych. W związku z fakultatywnym, *de iure*, udziałem przedstawicieli ZUS i inspekcji pracy jedynym niezależnym od pracodawcy uczestnikiem takiego postępowania byłby wówczas funkcjonariusz związkowy. Sytuacja ruchu zawodowego w sektorze nieuspołecznionym nie stanowi jednak dostatecznej rękojmi zabezpieczenia interesu poszkodowanego pracownika w takiej sytuacji.

Konieczna wydaje się więc przede wszystkim rozszerzająca wykładnia terminu „organizacja samorządowa”. Oznaczać on winien każdą organizację społeczno-zawodową zrzeszającą pracodawców nieuspołeczniionych. Zaś w przypadku postępowania prowadzonego przez pracodawców nie zrzeszonych postulować należy obligatoryjny udział zarówno przedstawiciela ZUS, jak i inspektora pracy, przynajmniej w tych gałęziach pracy, w których nie działają związki zawodowe.

6. W razie wypadku, któremu uległ kierownik zakładu pracy, zespół badający okoliczności i przyczynę zdarzenia wyznaczany jest przez jednostkę

¹³ Dz.U. nr 41, poz. 324.

nadrzędną. Ewolucja prawa gospodarczego wymusiła nowelizację § 26 rozporządzenia poprzez dodanie ust. 2 stwierdzającego, że termin „jednostka nadrzędna” oznacza w stosunku do przedsiębiorstw państwowych organ założycielski, w odniesieniu do spółdzielni związek spółdzielczy.

Artykuł 52 ust. 2 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwie państwowym¹⁴ upoważnia organ założycielski do władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Doktryna przyjmuje, że określenie „przepisy ustawowe” winno być interpretowane szeroko – oznacza ono także przepisy aktów normatywnych wydane na podstawie i dla wykonania przepisów ustawy¹⁵. Z takiego punktu widzenia uznać należy poprawność konstrukcji przyjętej w rozporządzeniu, gdyż podstawę wydania tego aktu stanowi delegacja zawarta w art. 231 k.p.

Nie usuwa to jednak wszystkich wątpliwości, gdyż do władczego wkraczania w działalność przedsiębiorstwa uprawnionych jest więcej podmiotów. Artykuł 4 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym upoważnia do podejmowania decyzji w zakresie działalności przedsiębiorstwa organa państwowe, których kompetencje w tym zakresie przewidują przepisy ustawowe. Ponieważ za organa państwowe uważa się wszelkie organa władzy i administracji państwowej¹⁶, w interesującym nas przypadku rodzić się może pytanie o możliwość kolizji uprawnień organu założycielskiego oraz organów administracji o właściwości szczególnej, w tym kontekście zatem ZUS i inspekcji pracy.

Termin „jednostka nadrzędna” oznacza, w przypadku przedsiębiorstwa państwowego, podmiot uprawniony do nadzoru, tj. do podejmowania działań mających na celu zapewnienie prawidłowości organizacji i funkcjonowania podmiotu podlegającego nadzorowi, a także do usuwania nieprawidłowości powstających w tym zakresie¹⁷. Z takiego punktu widzenia organem nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym może być zatem jedynie organ założycielski lub powołana przezeń rada nadzorcza, nie zaś każdy organ administracji państwowej¹⁸.

Tak więc poprawność analizowanego tu pojęcia nie budzi wątpliwości w odniesieniu do przedsiębiorstwa państwowego. Trudności napotyka natomiast próba ustalenia jednostki nadrzędnej nad spółdzielnią.

¹⁴ Dz.U. nr 24, poz. 122 z późn. zm.

¹⁵ C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 369.

¹⁶ *Ibidem*, s. 74.

¹⁷ L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1986, s. 112.

¹⁸ Kosikowski, Lewandowski, Rembieliński, Seweryński, *op. cit.*, s. 370.

Nowelizacja prawa spółdzielczego dokonana w roku 1987¹⁹ zwolniła spółdzielnie z obowiązku zrzeszania się w związku. Wprawdzie nowy art. 4 § 3 prawa spółdzielczego stwierdza, że w stosunkach ze spółdzielniami nie zrzeszonymi uprawnienia centralnego związku przechodzą na Naczelną Radę Spółdzielczą, przepis ten zawiera zarazem zamknięty katalog uprawnień związku, które wykonywane być mogą przez Naczelną Radę. W katalogu tym brak natomiast odpowiednika uprawnienia wynikającego z art. 241 § 2 prawa spółdzielczego, który to przepis uprawniał centralny związek do, między innymi, „wykonywania innych zadań wynikających z przepisów ustawowych”, zatem także i do powoływania zespołu powypadkowego dla zbadania okoliczności i przyczyny wypadku, któremu uległ kierownik spółdzielczego zakładu pracy. Tym samym brak jest przepisu określającego podmiot uprawniony do powoływania takiego zespołu w spółdzielni nie zrzeszonej.

Jeżeli zatem, na zasadzie § 26 ust. 2 rozporządzenia w związku z art. 241 § 2 prawa spółdzielczego, uznamy w tym względzie właściwość centralnego związku, ograniczymy tym samym zasady samodzielności spółdzielni i dobrowolności zrzeszania się.

Uznając natomiast nadrzędność tych zasad, zmuszeni jesteśmy do funkcjonalnej wykładni art. 4 prawa spółdzielczego w celu przyznania Naczelnej Radzie Spółdzielczej także i tego uprawnienia centralnego związku. Wykładnia taka byłaby o tyle uzasadniona, że – zgodnie z art. 259 pkt 10 prawa spółdzielczego – Rada już wcześniej wykonywała funkcje centralnego związku w stosunku do tych spółdzielni, które, ze względu na przedmiot działalności, nie były zrzeszone.

Przyjęta w rozporządzeniu definicja jednostki nadrzędnej, jedyne podmiotu władnego powołać zespół badający okoliczności i przyczyny wypadku kierownika zakładu pracy, uniemożliwia natomiast przeprowadzenie postępowania w tych przedsiębiorstwach państwowych, które przekształcone zostały w spółki Skarbu Państwa. Są to bowiem nadal uspołecznione zakłady pracy, do których stosowane są przepisy kodeksu handlowego²⁰.

Zgodnie z art. 212 k.h., do podejmowania czynności w zakresie nadzoru nad działalnością spółki uprawniona jest, zgodnie z art. 212 k.h., rada nadzorcza (obligatoryjna w spółce powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego²¹), stąd przyjąć należy, że ten właśnie podmiot władny jest powołać zespół powypadkowy w omawianym przypadku. Pomimo to, że rada nadzorcza nie może być uznana za „jednostkę nadrzędną”

¹⁹ Artykuł 11 ustawy z 23 X 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania gospodarki narodowej. (Dz.U. nr 33, poz. 181).

²⁰ Artykuł 7 ustawy z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 51, poz. 298).

²¹ Artykuł 17 ust. 1 powyższej ustawy.

w dotychczasowym znaczeniu tego terminu, jest bowiem jedynym organem, któremu przepisy ustawowe przyznają kompetencje podobne do tych, które organ założycielski posiada wobec przedsiębiorstwa państwowego.

Wykładni rozszerzającej poddać tu także należy pojęcie „kierownik zakładu pracy”. W spółce funkcję tę pełni zarząd – „kierownik wieloosobowy” – stąd szczególny tryb powoływania zespołu powypadkowego powinien mieć miejsce w każdym przypadku, gdy poszkodowanym jest jeden z członków zarządu spółki.

III. USTALANIE OKOLICZNOŚCI I PRZYCZYN WYPADKÓW PRZY PRACY

Zespół powypadkowy zobowiązany jest wszcząć postępowanie niezwłocznie po powzięciu wiadomości o zdarzeniu. Przepisy rozporządzenia nie określają wprost trybu powiadamiania zespołu o wypadku przy pracy. Nakładają jednak, na każdego pracownika, który zauważył wypadek lub dowiedział się o nim (odnosi się to zwłaszcza do przełożonego poszkodowanego pracownika), obowiązek poinformowania o zdarzeniu kierownika zakładu pracy. Na nim z kolei ciąży powinność „zapewnienia [...] zbadania okoliczności i przyczyn wypadku oraz prawidłowego sporządzenia właściwej dokumentacji wypadku” (§ 2 ust. 1).

Zasadniczo zatem wykonanie tego obowiązku stanowić będzie czynnik inicjujący postępowanie powypadkowe, szczególnie w przypadku postępowań prowadzonych przez zespoły powoływane celem zbadania konkretnego zdarzenia oraz prowadzonych przez zespoły, którym przewodniczy kierownik zakładu pracy.

Jednocześnie prawodawca przyznał prawo żądania wszczęcia postępowania każdemu członkowi zespołu. Zasadę tę wyprowadzić można z nakazu podjęcia działań przez zespół „niezwłocznie po otrzymaniu wiadomości o wypadku”, zatem niezależnie od sposobu uzyskania takiej wiadomości i niezależnie od wykonania obowiązku ciążącego na kierowniku zakładu pracy.

Prawodawca rozstrzygnął zarazem problem konsekwencji zaniechania wszczęcia postępowania powypadkowego, uprawniając poszkodowanego (po upływie terminu właściwego dla sporządzenia protokołu powypadkowego) do roszczenia o rozpatrzenie sprawy przez sąd pracy. Jednocześnie przepisy kodeksu pracy przewidują odpowiedzialność karno-administracyjną każdej osoby, która, wbrew obowiązkowi, nie ujawniła wypadku przy pracy (art. 283 § 2 pkt 1 k.p.). Odpowiedzialność taką poniesie zatem kierownik zakładu pracy, który nie wykonał (lub wykonał nienależycie) obowiązku wszczęcia postępowania, każdy z członków zespołu powypadkowego, który – mimo żądania poszkodowanego – nie sporządził w terminie protokołu, a także każda

osoba, która będąc świadkiem wypadku lub wiedząc o nim, nie powiadomiła kierownika zakładu pracy. Odpowiedzialność taką poniesie również każdy uczestnik postępowania powypadkowego, włącznie z poszkodowanym, który przedstawił niezgodne z prawdą informacje, dowody lub sprawozdania dotyczące zdarzenia. W szczególnie rażących przypadkach, przedstawiciele administracji zakładowej odpowiedzialni za sprawy związane z zatrudnieniem, zwłaszcza zatem kierownik zakładu pracy, podlegać będą także odpowiedzialności karnej na podstawie art. 190 k.k.

IV. CHARAKTER PRAWNY USTALEŃ ZESPOŁU POWYPADKOWEGO

Postępowanie wewnątrzzakładowe w sprawie okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy kończy, zasadniczo, sporządzenie protokołu powypadkowego. Przepisy rozporządzenia szczegółowo określają treść takiego dokumentu oraz tryb postępowania przy jego sporządzaniu i zatwierdzaniu. Wątpliwości budzić może natomiast kwestia mocy wiążącej protokołu powypadkowego, toteż w literaturze zaprezentowano trzy poglądy na tę kwestię.

W myśl pierwszego „ustalenia zespołu w sprawie okoliczności i przyczyn wypadków mają bardzo istotne znaczenie, warunkują bowiem nabycie lub utratę prawa do świadczeń z tytułu wypadku przy pracy”²².

Drugi zakłada, że protokół powypadkowy stanowi wprawdzie dla pracodawcy podstawę do przyznania świadczeń odszkodowawczych, nie ma jednak mocy wiążącej i tym samym podmiot zatrudniający może uchylić się od wypłaty świadczenia²³.

W trzecim, pośrednim, uznaje się natomiast, że pracodawca jest związany ustaleniami zespołu powypadkowego w kwestii okoliczności i przyczyn zdarzenia, choć nie wynika to wprost z przepisów prawa²⁴.

Zgodzić się należy niewątpliwie z tezą, iż protokół powypadkowy nie jest wiążący dla organów rozstrzygających spory o świadczenia przysługujące z tytułu wypadku przy pracy²⁵. Zgodnie z art. 37 ustawy wypadkowej, jego treść nie ma także wpływu na decyzję instytucji ubezpieczeniowej. Wbrew pierwszej z tych koncepcji stwierdzić zatem należy, że protokół powypadkowy

²² Z. Radzimowski, Z. Tarasińska, *Obowiązki uspołecznionych zakładów pracy w zakresie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1986, s. 69.

²³ Masternak, *op. cit.*

²⁴ E. Modliński, *System świadczeń (odszkodowań) wypadkowych według polskich ustaw z 12.01.1968*, „Annales UMCS” 1971; J. Jończyk, *Komisje powypadkowe, Seminarium Prawa Pracy*, Warszawa 1970, s. 62–63.

²⁵ K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 66–63.

nie stanowi generalnego tytułu dla nabycia lub utraty prawa do świadczeń przez poszkodowanego – tzn. niezależnie od tego, kto zobowiązany jest do wypłaty świadczenia.

Gdy chodzi natomiast o wątpliwość co do mocy wiążącej ustaleń organu postępowania powypadkowego dla pracodawcy, przypomnieć należy, że zarysowała się ona jeszcze na gruncie poprzedniej regulacji prawnej. Wówczas bowiem pojawiła się w literaturze tendencja do nadawania takim organom, zdominowanym naówczas przez związki zawodowe, pozycji podmiotu niezależnego od kierownika zakładu pracy i wyposażonego we władcze kompetencje w sprawach o świadczenia wypadkowe²⁶. Faktycznie jednak, zasadnicza rola w postępowaniu powypadkowym należała do administracji zakładowej, zwłaszcza zaś do pracownika służby bhp²⁷.

Zespoły powypadkowe, które zastąpiły dotychczasowe organa postępowania w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, stały się jednak (także z formalnego punktu widzenia) pomocniczymi organami kierownika zakładu pracy²⁸, z wyjątkiem sektora nieuspołecznionego, gdzie jednak kwestia charakteru protokołu – ze względu na odmienną metodę finansowania świadczeń odszkodowawczych – ma znaczenie drugorzędne. Skoro zatem członków zespołu powołuje kierownik zakładu pracy, skoro dominującą rolę odgrywają w nim przedstawiciele administracji zakładowej, skoro wreszcie protokół wymaga – zasadniczo – akceptacji kierownika zakładu pracy (który może odmówić jego zatwierdzenia i powołać nowy zespół), to sądzę, że ustalenia organu postępowania powypadkowego powinny mieć moc wiążącą dla podmiotu zatrudniającego. Chodzi tu jednak wyłącznie o ustalenia faktyczne, których zmiana wymagałaby przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego przed oddziałem ZUS lub przed sądem. Natomiast wnioski i oceny prawne mogłyby być dowolnie podważane²⁹.

Ustalenia zawarte w protokole powypadkowym stanowić więc winny dla pracodawcy podstawę do wypłaty świadczeń wypadkowych bez obawy o narażenie się na zarzut bezpodstawnego ich przyznania (szczególnie w przypadku świadczeń finansowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub potrącanych z podstawy wymiaru składki ubezpieczeniowej). Sam protokół uznać zaś należy za jeden z podstawowych dowodów w postępowaniu o świadczenia wypadkowe³⁰.

²⁶ S. Garlicki, *Zasady odpowiedzialności za wypadki przy pracy i zakres świadczeń*, PiP, 1968, nr 10, s. 612.

²⁷ Malaka, *op. cit.*, s. 22 i powołana tam literatura.

²⁸ Kolasiński, *op. cit.*, s. 63.

²⁹ *Ibidem*, s. 65–66.

³⁰ J. Bról, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 82 i powołana tam literatura; Mały s z, *op. cit.*, s. 52 i powołana tam literatura.

V. PODSUMOWANIE

Przedstawione wątpliwości co do wykładni niektórych przepisów rozporządzenia dotyczą mankamentów konstrukcji prawnej, mających bezpośrednie znaczenie dla jakości postępowania powypadkowego. Analizowane tu przepisy regulują bowiem podstawowe zasady tego postępowania.

Zasadniczą wadą obowiązującego modelu postępowania powypadkowego wydaje się być powierzenie go podmiotowi zatrudniającemu, przy jednoczesnej *ex lege* dominującej roli przedstawicieli administracji zakładu pracy – osób osobiście i majątkowo zainteresowanych w utajnieniu zdarzenia, a przynajmniej w pozbawieniu go cech wypadku przy pracy. Tym samym, w trakcie postępowania dojść może do kolizji interesów stron stosunku pracy, mających negatywny wpływ na treść i jakość ustaleń zespołu powypadkowego. Wątpliwości co do obiektywności organu postępowania powypadkowego w większym stopniu dotyczą sektora nieuspołecznionego, przede wszystkim ze względu na poważniejsze ograniczenie udziału w postępowaniu prowadzonym w tym sektorze (nie tylko formalne, ale i faktyczne) podmiotów niezależnych od pracodawcy, mogących pełnić funkcje arbitra i gwarantujących przestrzeganie praw poszkodowanego.

Konsekwencje te wykraczają więc poza sferę wątpliwości li tylko natury pojęciowej, powodując dychotomię zakresu ochrony pracownika, a w przypadku pracodawców nie zrzeszonych w organizacjach samorządowych dodatkowo uniemożliwiają właściwe przeprowadzenie niektórych czynności wynikających *ex lege*. Chodzi tu zwłaszcza o prowadzenie dokumentacji wypadkowej (brak podmiotu zatwierdzającego protokół oraz zobowiązanego do prowadzenia rejestru wypadków) oraz powoływanie zespołu odwoławczego, tzn. o czynności określone w § 19 ust. 2 w związku z § 13 ust. 4 rozporządzenia.

Ewolucja systemu prawnego zdezaktualizowała także inne szczegółowe rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu. Chodzi tu zwłaszcza o sprzeczność jego przepisów określających zasady udziału w postępowaniu powypadkowym czynnika społecznego z przepisami ustaw o związkach zawodowych i o społecznej inspekcji pracy. Kolizja taka występuje zresztą także i w przypadku innych aktów prawnych – przede wszystkim prawa spółdzielczego i prawa handlowego. Można domniemywać, że wraz z pogłębiającą się przebudową systemu społeczno-gospodarczego rosla będzie także skala tego problemu.

Mając to na uwadze postulować należy, jak sądzę, rewizję zasad postępowania powypadkowego. Nie chodzi tu już jednak tylko o kolejną nowelizację dostosowującą przepisy rozporządzenia do nowych realiów modelu prawno-ekonomicznego. Uważam bowiem, że sama idea tego postępowania – powierzenie badania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy praco-

dawcy – stanowi największą wadę obowiązującego modelu. Konieczny wydaje się powrót do konstrukcji postępowania prowadzonego przez podmiot nie związany z żadną ze stron stosunku pracy, a zarazem kompetentny w przedmiocie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy. Tylko taka konstrukcja gwarantuje bowiem uniwersalny charakter postępowania powypadkowego w skali całej gospodarki narodowej oraz obiektywizm ustaleń organu prowadzącego takie postępowanie.

Podmiotem spełniającym te warunki może być zarówno inspektor pracy, jak i organ ZUS. Możliwy jest także taki model, w którym okoliczności i przyczyny wypadków przy pracy ustalają łącznie obydwie te podmioty. Kwestia ta zasługuje, jak sądzę, na głębszą refleksję teoretyczną.

1991 r.

Uniwersytet Łódzki

Tomasz Mordel

CERTAINS ASPECTS THÉORIQUES DE LA PROCÉDURE TENDANT À L'ÉTABLISSEMENT DES CIRCONSTANCES ET DES CAUSES DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

L'article porte sur certains éléments fondamentaux de la procédure engagée à l'occasion de l'accident du travail, et pouvant susciter des doutes du point de vue juridique théorique.

De tels doutes apparaissent en ce qui concerne non seulement les notions essentielles dont use l'arrêt du Conseil des Ministres du 5 décembre 1974, mais aussi les solutions spéciales de certains points de la procédure. Il s'agit notamment de la domination de l'une des parties intéressées, à savoir l'employeur et ses représentants, de ce qui porte atteinte à l'objectivité des constatations des organes de cette procédure, de la limitation des compétences des syndicats, constituant une violation des dispositions de la loi du 8 octobre 1982, de la contradiction des dispositions de l'arrêt avec certains autres actes juridiques, surtout avec le droit coopératif, ainsi que de l'inadaptation des principes de cette procédure à la spécificité du secteur non socialisé. Le manque de précision exigée et de la rédaction soignée de certaines dispositions de l'arrêt peut en gêner l'interprétation, ce qui risque d'avoir des conséquences défavorables pour les personnes lésées par suite d'un accident du travail.

La conclusion essentielle résultant de l'analyse des problèmes choisis de la procédure en question, c'est la nécessité de réviser le modèle actuel de cette procédure tendant à éliminer les défauts remarqués. Il semble que ce sera possible uniquement à condition que les circonstances et les causes des accidents du travail soient établies par des agents indépendants des parties au rapport de travail, dont les intérêts dans une telle procédure sont contradictoires par la nature des choses.