

JOANNA UNTERSCHUETZ

ORCID: 0000-0002-7416-8717

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## KARY ZA WYKROCZENIA PRZECIWKO PRAWOM PRACOWNIKA JAKO SKUTECZNE, PROPORCJONALNE I ODSTRASZAJĄCE SANKCJE

**Abstrakt:** W opracowaniu podjęty został temat skuteczności i proporcjonalności kar za naruszenia praw pracowniczych w prawie Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Inspekcje pracy odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu ustaw implementujących dyrektywy unijne. Choć dyrektywy nakładają obowiązek wprowadzenia sankcji „skutecznych, proporcjonalnych i odstraszaających”, państwa członkowskie zachowują swobodę w ich wyborze. Analiza systemu kar w Polsce ujawnia różnorodność dostępnych sankcji. Wśród nich najszerzej stosowane są grzywny za przestępstwa i wykroczenia. Jednak skuteczność tych kar może być wątpliwa, zwłaszcza przy uwzględnieniu relacji ich wysokości do minimalnej płacy. Ta okoliczność podważa założenie o skuteczności i odstraszaającym charakterze obecnego systemu sankcji.

**Słowa kluczowe:** europejskie prawo pracy, karne prawo pracy, wykroczenia przeciwko prawom pracownika, przestępstwa przeciwko prawom pracownika

### 1. ZOBOWIĄZANIE DO WPROWADZENIA SANKCJI „SKUTECZNYCH, PROPORCJONALNYCH I ODSTRASZAJĄCYCH”

Inspekcje pracy w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE) odgrywają istotną rolę w egzekwowaniu europejskiego prawa pracy, a inspektorzy, obok innych środków, mogą także stosować sankcje administracyjne i karne. Od momentu rozpoczęcia procesu integracji Polski z UE do polskiego porządku prawnego wprowadzono wiele nowych ustaw, a w samym Kodeksie pracy (dalej: k.p.) znajdują się przepisy implementujące niemal 30 dyrektyw unijnych<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Należą do nich między innymi dyrektywa 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 roku w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.Urz. WE L 183 z 29.06.1989); dyrektywa 89/654/EWG z dnia 30 listopada 1989 roku dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy (pierwsza dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.Urz. WE L 393 z 30.12.1989); dyrektywa 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 roku dotycząca niektórych aspektów

Większość dyrektyw dotyczących prawa pracy obejmuje ogólną zasadę ustanawiania mechanizmu naprawczego w przypadku naruszenia ich standardów. W samych tekstach dyrektyw można dostrzec zróżnicowanie stosowanych wyrażen. Niektóre z nich odnoszą się do „odpowiednich środków w przypadku nieprzestrzegania dyrektywy” (na przykład dyrektywa 96/71/WE, dyrektywa 2008/104/WE, dyrektywa Rady 2003/72/WE, dyrektywa 2002/14/WE), przy czym zazwyczaj dodają zobowiązanie do zadbania o dostępność odpowiednich procedur administracyjnych lub sądowych. Szczególnie dyrektywa 2009/38/WE określa procedury odwoławcze dostępne dla przedstawicieli pracowników, przy czym pozostawia państwom członkowskim swobodę określenia konkretnego charakteru tych środków<sup>2</sup>. Inne dyrektywy wprost zobowiązują do ustanowienia przepisów wprowadzających sankcje za nieprzestrzeganie przepisów je wdrażających i podkreślają, że sankcje muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” (dyrektywa 2014/67/UE, dyrektywa 2008/104/WE, dyrektywa Rady 2000/78/WE, dyrektywa 2006/54/WE, dyrektywa Rady 2000/43/WE). Wyjątkiem jest tu dyrektywa 2004/38/WE, która odnosi się do sankcji „skutecznych i proporcjonalnych”<sup>3</sup>.

Wybór rodzaju sankcji mających na celu zapewnienie stosowania przepisów implementujących prawo unijne należy do poszczególnych krajów członkowskich<sup>4</sup>. W tym miejscu warto przywołać wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie 68/88 *Komisja p. Grecji*<sup>5</sup>, w którym to wyroku Trybunał przypomina, że państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania wszystkich niezbędnych środków w celu zapewnienia stosowania i skuteczności prawa unijnego:

---

organizacji czasu pracy (Dz.Urz. WE L 307 z 13.12.1993); dyrektywa 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (Dz.Urz. WE L 14 z 20.01.1998); dyrektywa 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 roku dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.Urz. WE L 175 z 10.07.1999); dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303 z 02.12.2000); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 186 z 11.07.2019, s. 105); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.Urz. UE L 188 z 12.07.2019, s. 79).

<sup>2</sup> J. Unterschütz, *Enforcement by means of criminal law*, [w:] *Effective Enforcement of EU Labour Law*, red. Z. Rasnaca et al, Oxford-London-New York-New Delhi 2022, s. 107.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z dnia 2 lutego 1977 roku w sprawie 50-76, *Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, ECLI: ECLI:EU:C:1977:13.

<sup>5</sup> Wyrok TSUE z dnia 21 września 1989 roku w sprawie 68/88 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, ECLI:EU:C:1989:339.

W tym celu, chociaż wybór kar pozostaje do ich uznania, muszą one zapewnić w szczególności, że naruszenia prawa wspólnotowego są karane na warunkach, zarówno proceduralnych, jak i materialnych, analogicznych do tych, które mają zastosowanie do naruszeń prawa krajowego o podobnej naturze i znaczeniu oraz które, w każdym razie, czynią karę skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą (§ 24).

Dotyczy to również przepisów karnych prawa pracy, które nie powinny być łagodniejsze od innych norm chroniących porównywalne wartości. Co więcej, oparte na zasadzie uczciwej współpracy sankcje karne mogą być wprowadzone nawet w przypadku, gdy akt prawa unijnego przewiduje sankcje administracyjne lub cywilne<sup>6</sup>.

## 2. ROLA INSPEKCJI PRACY W EGZEKWOWANIU UNIJNEGO PRAWA PRACY

Istotnymi zagadnieniami są egzekwowanie sankcji i rola inspekcji pracy w postępowaniach karnych. Inspektorzy pracy dysponują szerokim wachlarzem środków, spośród których wyróżnić można także te związane ze stosowaniem kar za wykroczenia i możliwość inicjowania postępowań w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia. Rozwiązania przyjmowane w tym zakresie przez państwa członkowskie różnią się w zależności od charakteru i roli inspekcji pracy, a także cech postępowania karnego. Pomimo że inspektorzy pracy dysponują wiedzą specjalistyczną w zakresie warunków zatrudnienia w różnych firmach i sektorach, ich uprawnienia do ścigania wykroczeń mogą być ograniczone. Jeśli chodzi o uprawnienie do nakładania kar, można wyróżnić dwa podstawowe systemy: system administracyjny, w którym inspektorzy pracy są uprawnieni do wszczęcia postępowania administracyjnego prowadzącego do nałożenia grzywny (tak jest w prawie wszystkich krajach, z wyjątkiem Francji i Wielkiej Brytanii), oraz system, w którym inspektorzy pracy sporządzają zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa (jak we Francji). W większości krajów oba systemy współistnieją, a decyzja, czy rozpocząć postępowanie administracyjne lub karno-administracyjne, zależy głównie od wagi naruszenia<sup>7</sup>.

W Polsce inspektorzy pracy mają możliwość stosowania różnych środków, w tym nałożenia grzywny lub skierowania wniosku do sądu o ukaranie w przypadku wykroczeń lub zgłoszenia prokuraturze popełnienia przestępstwa. Raporty dotyczące działań Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP) obejmują również ten obszar jej działalności. Tabela 1 ukazuje, że grzywny są nakładane w prawie co

<sup>6</sup> Wyrok TSUE z dnia 8 lipca 1999 roku w sprawie C-186/98. Postępowania karne przeciwko Maria Amélia Nunes i Evangelina de Matos, ECLI:EU:C:1999:376

<sup>7</sup> J. Unterschütz, *Enforcement by means of administrative law*, [w:] *Effective Enforcement of EU Labour Law...*, s. 95.

czwartej kontrolowanej firmie, co czyni je raczej powszechną sankcją. W 2022 roku mandaty zastosowane były u około 30% kontrolowanych podmiotów, co oznacza wzrost w porównaniu do lat poprzednich, kiedy odsetek ten wahał się od około 20% w roku 2000, poprzez około 23% w roku 2018, aż po nieco ponad 28% w roku 2019.

Poniższa tabela ilustruje także, jaki procent spośród zastosowanych środków stanowią mandaty karne, środki oddziaływania wychowawczego oraz wnioski do sądu o ukaranie w sprawach o wykroczenia. Daje się zauważyć, że inspektorzy pracy coraz częściej sięgają po mandaty karne, a stosowanie środków oddziaływania wychowawczego staje się nieco rzadsze. Odsetek wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia pozostaje na w miarę zbliżonym poziomie około 4%, z wyjątkiem roku 2019, kiedy wyniósł ponad 8%. W roku 2022 częściej niż w poprzednich dwóch latach inspektorzy decydowali się na zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez pracodawców. Dane te mogą sugerować, że w opinii inspektorów postępowanie mandatowe jest jednym z najskuteczniejszych środków w przypadkach łamania praw pracowniczych, gdy zachowanie osoby działającej w imieniu pracodawcy nosi znamiona wykroczenia.

Tabela 1. Środki zastosowane przez inspektorów pracy w związku ze stwierdzonymi wykroczeniami przeciwko prawom pracownika w latach 2018–2022

Lata	2018		2019		2020		2021		2022	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Skontrolowane podmioty	63 314		57 389		48 009		45 362		48 258	
Mandaty karne	14 805	47,3	16 192	54,4	9 723	51,3	12 047	53,4	15 793	62,1
Środki oddziaływania wychowawczego	13 903	44,4	12 369	41,6	8 636	45,1	9 699	43	8 469	33,4
Wnioski o ukaranie do sądu	2 573	8,2	1 188	4	707	3,7	827	3,6	1 151	4,5
Zawiadomienia do prokuratury o popełnieniu przestępstwa	726		752		507		618		665	

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z działalności PIP w latach 2021–2022.

### 3. PRAKTYKA STOSOWANIA KAR ZA WYKROCZENIA PRZECIWKO PRAWOM PRACOWNIKA W POLSCE

Ocena tego, czy sankcja spełnia kryteria skuteczności, proporcjonalności i odstraszenia, wymaga zrozumienia, w jaki sposób są stosowane sankcje kryminalne w Polsce. Dobrym źródłem danych w tym zakresie są raporty z działalności

PIP, które wykorzystane zostały także w tym opracowaniu<sup>8</sup>. Sprawy wykroczeń są rozpatrywane przez sądy rejonowe, a rolę oskarżyciela publicznego w przypadku przestępstw objętych działem trzynastym Kodeksu pracy, przestępstw związanych z zatrudnieniem pracowników tymczasowych i innych naruszeń praw pracowniczych odgrywiają inspektorzy pracy. Mogą oni także wszczynać postępowania mandatowe, jeśli uznają, że nałożenie kary grzywny jest wystarczającą odpowiedzialnością prawną na wykroczenie — mogą to zrobić na podstawie art. 95 § 3 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.). Zastosowanie tego środka jest tak częste, ponieważ nie wymaga zaangażowania w skomplikowane i długotrwałe procedury, a ponadto jest uznawane przez inspektorów za najskuteczniejsze<sup>9</sup>.

W tabeli 2 ukazano liczbę mandatów nałożonych za popełnienie poszczególnych wykroczeń przeciwko prawom pracownika. Dla przypomnienia wskazać można, na czym polega zachowanie sprawcy poszczególnych wykroczeń zawartych w kodeksie pracy:

— art. 281 § 1 pkt 1 k.p. — zawarcie umowy cywilnoprawnej w miejsce umowy o pracę;

— art. 281 § 1 pkt 2 k.p. — niepotwierdzenie na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy;

— art. 281 § 1 pkt 5 k.p. — naruszenie przepisów o czasie pracy, o uprawnieniach pracowników związanych z rodzicielstwem i zatrudnianiu młodocianych;

— art. 281 § 1 pkt 6 lub 6a k.p. — nieprowadzenie lub nieprzechowywanie dokumentacji w sprawach pracowniczych;

— art. 282 § 1 pkt 1 k.p. — niewypłacenie w ustalonym terminie wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia, dokonanie bezpodstawnego zaniżenia lub potrącenia;

— art. 282 § 1 pkt 2 k.p. — nieudzielenie urlopu wypoczynkowego lub obniżenie jego wymiaru;

— art. 282 § 1 pkt 3 k.p. — niewydanie świadectwa pracy;

— art. 283 § 1 k.p. — nieprzestrzeżenie przepisów lub zasad bhp.

Nie zaskakuje, że od lat niemal połowa wszystkich mandatów karnych wymierzana jest w związku z naruszaniem prawa pracowników do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy — najprawdopodobniej to w tym właśnie obszarze naruszenia prawa są najliczniejsze. Na następnym miejscu znajdują się przypadki niewypłacania wynagrodzenia w należytej wysokości, które stanowią niecałe 20%

<sup>8</sup> Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf> (dostęp: 3.03.2024); Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2022 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf> (dostęp: 3.03.2024).

<sup>9</sup> J. Unterschütz, *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową*, Warszawa 2010, s. 286.

wszystkich wykroczeń. Kolejną grupą to wykroczenia z art. 281 § 1 pkt 5 k.p. (zazwyczaj ponad 7%), pamiętać jednak należy, że znamiona zachowania sprawcy ujęte zostały bardzo szeroko i obejmują zachowania związane z naruszaniem zarówno czasu pracy, jak i praw pracowników rodziców i pracowników młodocianych.

W ostatnim roku naruszenia przepisów ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych wypełniające znamiona wykroczeń to niecałe 10% wszystkich przypadków. Jednak w tym zestawieniu ujęto wszystkie wykroczenia łącznie, zarówno te, popełniane przez agencje pracy tymczasowej, jak i te, których dopuszczają się pracodawcy użytkownicy. W tej grupie także wykroczenia polegające na naruszeniu przepisów o bhp stanowią większość.

Bardzo zróżnicowane są też wykroczenia zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obejmują one bowiem zachowania związane z nielegalnym zatrudnieniem, w tym nielegalnym zatrudnieniem cudzoziemców, ale także przypadki niezgodnego z prawem pobierania zasiłku dla bezrobotnych i uchybień w prowadzeniu agencji zatrudnienia czy nieopłacania składek na Fundusz Pracy. Pomimo że wykroczenia przeciwko prawom pracowników znaleźć można w kilkunastu innych ustawach, pozostałe przypadki stanowią jedynie niewiele ponad 6%, co oznacza, że inspektorzy karzą je niezwykle rzadko.

Tabela 2. Liczba mandatów nałożonych za poszczególne wykroczenia przeciwko prawom pracowników w latach 2018–2022

Wykroczenia przeciwko prawom pracownika	2018		2019		2020		2021		2022	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Ogółem	60 730		57 310		36 484		42 434		49 487	
Wyszczególnienie	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
art. 281 § 1 pkt 1 k.p.	1144	1,9	890	1,6	512	1,4	584	1,3	646	1,3
art. 281 § 1 pkt 2 k.p.	1361	2,2	1263	2,2	766	2,1	621	1,5	904	1,8
art. 281 § 1 pkt 5 k.p.	4786	7,9	4213	7,4	2251	6,2	2819	6,6	3592	7,3
art. 281 § 1 pkt 6 lub 6a k.p.	1424	2,3	1475	2,6	869	2,4	1165	2,7	1261	2,5
art. 282 § 1 pkt 1 k.p.	11 241	18,5	10 498	18	7014	19,2	8036	18,9	9107	18,4
art. 282 § 1 pkt 2 k.p.	1126	1,9	548	1	412	1,1	472	1,1	514	1
art. 282 § 1 pkt 3 k.p.	1150	1,9	1366	2,4	1623	4,5	1899	4,5	2358	4,8
art. 283 § 1 k.p.	28 674	47,2	27 681	48	17 860	48,9	19 590	46,2	22 425	45,3
ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	4996	1,9	5466	9,5	2650	7,3	3882	9,1	4574	9,2
ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	1165	1,9	907	1,6	638	1,8	896	2,1	940	1,9
pozostałe	3663	6	3003	5,2	1889	5,2	2490	5,9	3116	6,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z działalności PIP w latach 2021–2022.

Przedstawiona powyżej tabela 1 ilustruje liczbę nałożonych kar finansowych, działań wychowawczych (na przykład pouczenia) oraz nałożonych kar w przypad-

kach naruszeń w ciągu ostatnich pięciu lat od opublikowania poprzedniego raportu. Jasne jest, że inspektorzy coraz częściej decydują się na nałożenie grzywny, należy jednak zwrócić uwagę na wysokość samych kar. Maksymalna grzywna nałożona przez inspektora pracy w ramach postępowania mandatowego nie może przekroczyć 2000 zł (art. 96 ust. 1a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia). W tabeli 3 ujęto średnią wysokość nałożonych kar. Uderzające jest, że średnia wysokość grzywien utrzymuje się na stałym poziomie od wielu lat, pomimo wzrostu cen towarów i usług, a także wysokości płacy minimalnej. Podczas gdy w 2018 roku średnia grzywna stanowiła 57% minimalnej płacy (2100 zł), w 2022 roku — już tylko 40% (3010 zł). Jeśli średnia wysokość kary finansowej miałaby pozostać na obecnym poziomie (luty 2024 roku, minimalna płaca 4300 zł), wynosiłaby już tylko 28%.

Tabela 3. Grzywny nałożone przez sądy i inspektorów pracy w latach 2018–2022

Lata	2018	2019	2020	2021	2022
Grzywny nałożone przez inspektorów pracy					
ogółem w drodze mandatów karnych	17,9 mln	19,3 mln	11,7 mln	14,4 mln	19,7 mln
średnia wysokość grzywny	1200	1200	1200	1200	1200
Grzywny nałożone przez sądy					
kwota grzywien ogółem	4,6 mln	2,1 mln	1 mln	1,7 mln	2,5 mln
średnia wysokość grzywny	2300	2200	2200	2400	2600

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z działalności PIP w latach 2021–2022.

Jeszcze bardziej wymowna jest średnia wartość kar nakładanych przez sądy (tabela 3), zwłaszcza gdy uwzględnimy, że maksymalne ustawowe zagrożenie grzywną wynosi 30 tys. zł (lub więcej, w zależności od rodzaju przestępstwa). Średnia kara stanowiła 109% minimalnej płacy w 2018 roku, a w 2022 roku proporcja ta już spadła do 86%. Wydaje się, że sądy unikają sięgania po sankcje w górnej granicy.

Nawet jeśli ustawodawca zdecydowałby się podwyższyć kary za wykroczenia przeciwko prawom pracowników, to praktyka ich stosowania także i w przypadku postępowań sądowych dowodzi, że nie są one surowe ani nie pełnią funkcji odstraszałającej w przeważającej liczbie przypadków.

#### 4. SKAZANIA ZA PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO PRAWOM PRACOWNIKÓW

Nawet jednak w sytuacjach, gdy zachowanie osób działających w imieniu pracodawców wyczerpuje znamiona przestępstwa, nie spotykają się one z surowymi i nieuchronnymi konsekwencjami. Ustawodawca dopuścił możliwość wykonywania praw pokrzywdzonego przez organy PIP w postępowaniach o przestępstwa z rozdziału XXVIII Kodeksu karnego (dalej: k.k.), jeżeli w zakresie swojego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania (art. 49 § 3a k.p.k.). Dzięki

temu organ PIP może nie tylko działać w trakcie postępowania przygotowawczego, lecz także występować obok lub zamiast prokuratora jako oskarżyciel posiłkowy na etapie postępowania jurysdykcyjnego. Gruntowna znajomość sytuacji w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy przez podmioty zatrudniające oraz doświadczenie wynikające z przeprowadzania przez organy PIP czynności kontrolnych byłyby niezwykle pomocne przy prowadzeniu dochodzenia, a następnie przy udziale w postępowaniu sądowym, chociażby poprzez składanie wniosków dowodowych. Wydaje się jednak, że w praktyce inspektorzy nie korzystają w pełni z możliwości podejmowania czynności procesowych, także ze względu na ograniczenia kadrowe.

Zgodnie z treścią wspomnianych wyżej raportów z działalności PIP podstawą do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa jest zazwyczaj art. 225 § 2 k.k., dotyczący utrudniania inspektorom kontroli. W dalszej kolejności są to czyny, które w ocenie PIP wypełniają znamiona art. 218 § 1 k.k. — złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika. Liczba skazanych za przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową wyniosła 269 w roku 2020. W większości przypadków sprawcy otrzymywali grzywny (182 przypadki, w zaledwie 25 z nich grzywna przekraczała 5000 zł). W 24 przypadkach wymierzono karę ograniczenia wolności, a w 63 karę pozbawienia wolności. Wśród tych ostatnich 6 postępowań skończyło się orzeczeniem kary bezwzględnie pozbawienia wolności, podczas gdy pozostałe zakończyły się warunkowym pozbawieniem wolności (w jednej trzeciej przypadków na okres sześciu miesięcy). To oznacza, że nawet w najpoważniejszych przypadkach naruszeń prawa pracy, które spełniają znamiona przestępstw, kary w postaci grzywien były stosunkowo łagodne, a zastosowanie innych sankcji zdarzało się rzadko. Dodatkowo jedynie około 13% zgłoszeń przestępstw do PIP, kończy się wniesieniem oskarżenia, a w trakcie postępowania tylko około 10% sprawców zostaje skazanych. Zwyczajowo kary przybierają formę grzywny, której średnia wysokość wyniosła 2537,5 zł w 2022 roku.

Zawiadomienia inspektorów pracy nie są jedynym czynnikiem prowadzącym do wszczęcia postępowania karnego. Niekiedy podejrzenie popełnienia przestępstwa zgłaszane jest przez związki zawodowe lub przez samego poszkodowanego pracownika. Niestety stosunkowo niewielka liczba skazanych za przestępstwa z rozdziału XXVIII k.k. nie wynika wyłącznie z tego, że przypadki naruszeń prawa stają się mniej liczne w związku z polepszającą się sytuacją pracowników na rynku pracy. Przyczyną jest jednak także występowanie na dużą skalę zjawiska tak zwanej ciemnej liczby, czyli liczby przestępstw nieujawnionych — niezgłoszonych lub niezarejestrowanych<sup>10</sup>. Ocenia się, że w Polsce liczba ta wynosić może średnio niecałe 70% wszystkich czynów zabronionych<sup>11</sup>. Wiadomość o przestępstwie najczęściej w ogóle nie dociera do organów ścigania. Jednak nawet zawiadomienie o przestępstwie nie zawsze prowadzi do wszczęcia postępowania karnego, jeszcze

<sup>10</sup> J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 1999, s. 227; B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2004, s. 87–88.

<sup>11</sup> J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia...*, s. 235.



mniej notuje się zatem przypadków prowadzenia postępowań sądowych<sup>12</sup>. Dane dotyczące liczby zawiadomień i ich dalszych losów przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Zawiadomienia prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w latach 2020–2022

Lata	2018	2019	2020	2021	2022
Zawiadomienia	726	752	507	618	665
Postępowania wszczęte	211	188	133	170	150
Odmowa wszczęcia postępowania	42	52	47	46	67
Umorzenie postępowania	133	139	124	183	189
Zawieszenie postępowania	17	15	10	14	18
Akty oskarżenia skierowane do sądu	94	84	45	76	88
Liczba wyroków skazujących na:					
karę pozbawienia wolności z zawieszeniem wykonania kary	1	0	2	2	1
karę pozbawienia wolności	0	0	0	0	0
karę grzywny:	8	7	6	6	8
— na łączną kwotę w zł	9300	7200	12 000	16 500	20 300
— średnia wysokość grzywny w zł	1162,5	1 028,6	2000	2750	2537,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z działalności PIP w latach 2021–2022.

W tabelach 5 i 6 przedstawiono liczbę prawomocnie skazanych dorosłych za przestępstwa z rozdziału XXVIII k.k. oraz uproszczone zestawienie kar grzywny, ograniczenia wolności i pozbawienia wolności w roku 2020 na podstawie danych policji<sup>13</sup>. Niestety dane za lata późniejsze nie zostały opublikowane. Pomimo upływu czasu można jednak przypuszczać, że dostępne informacje nadal pozostają miarodajne, zwłaszcza że analiza danych za lata poprzednie prowadzi do wniosku, że liczba skazań oraz rodzaj stosowanych sankcji pozostają na w miarę zbliżonym poziomie od wielu lat. Warto także zwrócić uwagę, że przestępstwa ujęte są także w ustawie o związkach zawodowych oraz w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, jednak przypadki skazań za przestępstwa z tej grupy są pojedyncze w ciągu roku, a w niektórych latach nie notuje się ich wcale.

W tabeli 5 przedstawiono przykłady przedziałów wysokości grzywien, które najczęściej znajdują zastosowanie. Za przestępstwo złośliwego lub upornego naruszania praw pracownika (art. 218 § 1a k.k.) najczęściej wymierzane są grzywny w przedziale 2001–5000 zł, nieco ponad dwa razy mniej jest przypadków wymierzenia grzywny w przedziale 1501–2000 zł, a rzadziej są nakładane grzywny w wysokości ponad 5000 zł i w przedziale 1000–1500 zł. Najwięcej grzywien

<sup>12</sup> J. Unterschütz, *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących prace zarobkową*, Warszawa 2010, s. 25–26. Dane te pozostają zbliżone od ponad 20 lat.

<sup>13</sup> Policja, *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową (218–221)*, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-9> (dostęp: 3.03.2024).

w przedziale 2001–5000 zł wymierzanych jest także za pozostałe przestępstwa, z wyjątkiem art. 220 § 2 k.k. (czynny żal w przypadku narażenia życia lub zdrowia pracownika), w którego przypadku najczęściej jest grzywnien przekraczających 5000 zł. Nadal trudno jednak uznać, że są to kary surowe. Zwłaszcza że grzywny za przestępstwa (inaczej niż za wykroczenia) wymierzone są w systemie stawek dziennych (co najmniej 10, maksymalnie 540), które następnie wyceniane są w zależności od dochodów sprawcy, jego warunków osobistych, rodzinnych, stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych, przy czym stawka dzienna może wynosić od 10 do 2000 zł (art. 33 k.k.).

Tabela 5. Liczba skazanych ogółem i na karę grzywny w roku 2020 oraz wysokość grzywnien [w zł]

Skazani	ogółem	grzywny	500–1000	1001–1500	1501–2000	2001–5000	ponad 5000
r. XXVIII k.k.	269	182	18	23	37	70	25
art. 218 § 1a k.k.	104	73	5	8	16	29	12
art. 218 § 3 k.k.	31	19	2	4	3	7	1
art. 219 k.k.	67	56	9	8	14	17	5
art. 220 § 1 k.k.	51	21	1	2	2	14	2
art. 220 § 2 k.k.	8	7	0	0	1	1	5
art. 221 k.k.	8	6	1	1	1	2	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania policji z roku 2020.

Tabela 6. Liczba skazanych ogółem i na kary ograniczenia wolności (o.w.) oraz pozbawienia wolności (p.w.) w roku 2020

Skazani	o.w. w mies.	4–6 miesięcy	7–12 miesięcy	p.w. w miesiącach/latach	bez zawieszenia	6 miesięcy	7–12 miesięcy	1 rok	1–2 lata
r. XXVIII k.k.	24	13	10	63	6	28	11	11	9
art. 218 § 1a k.k.	15	9	5	16	2	7	4	0	0
art. 218 § 3 k.k.	4	2	2	8	1	3	1	0	0
art. 219 k.k.	5	2	3	6	0	4	1	0	0
art. 220 § 1 k.k.	0	0	0	30	1	13	5	10	9
art. 220 § 2 k.k.	0	0	0	1	0	1	0	0	0
art. 221 k.k.	0	0	0	2	2	0	0	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania policji z roku 2020.

## 5. PODSUMOWANIE

Inspekcja pracy jest, obok sądów, jednym z najważniejszych organów, których działalność ma na celu zagwarantowanie skuteczności implementacji unijnego prawa pracy. W polskim systemie prawa ujęte są zarówno wykroczenia, jak i przestępstwa przeciwko prawom pracowników i — szerzej — innych osób wykonujących pracę zarobkową. Sprawozdania z działalności PIP pozwalają zauważyć, że wynikiem stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli często jest nałożenie przez inspektora pracy grzywny w postępowaniu mandatowym. Przyjęcie takiego rozwiązania jest niewątpliwie korzystne ze względu na możliwość zastosowania sankcji za wykroczenie z pominięciem długotrwałego i kosztownego postępowania sądowego. Jednak trudno nie zauważyć, że w praktyce wysokość nakładanych grzywien jest bardzo niska. Przedstawione powyżej dane odnoszą się do średniej wysokości grzywien, co oczywiście oznacza, że w indywidualnych przypadkach ich wysokość może być znacznie niższa lub nawet przekraczać pułap 2000 zł w przypadkach recydywy. Wobec rosnącej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę grzywna w postępowaniu mandatowym, której wysokość w przypadku jednego wykroczenia może nie przekraczać nawet połowy wynagrodzenia minimalnego jednego pracownika, jest bez wątpienia niska. Niewiele wyższa jest średnia wysokość grzywien stosowanych przez sądy w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, mimo że górna granica kary podniesiona została w przypadku niektórych wykroczeń nawet do 30 tys. zł. Wydawać by się mogło, że w sprawach o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową sankcje będą dotkliwsze. To, że sądy najczęściej sięgają po grzywny, a znacznie rzadziej po kary ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności, samo w sobie nie budzi zastrzeżeń. Od lat w naukach karnoprawnych wskazuje się, że to właśnie kara grzywny w największym stopniu gwarantuje brak powrotu do przestępstwa. Jednak wysokość zasądanych grzywien jest zaskakująco niska.

W kontekście założenia, że prawo UE nie powinno stanowić *lex imperfecta*, a środki w przypadku naruszeń prawa UE są konieczne, krajowy ustawodawca powinien rozważyć metody, które w przeszłości zapewniały skuteczność krajowego prawa dotyczącego podobnych instytucji podczas ustalania sankcji. Przedstawione powyżej statystyki jednoznacznie sugerują, że środki karne przewidziane w ustawach mogą być uznane za proporcjonalne, lecz analiza praktyki ich stosowania nieuchronnie prowadzi do wniosku, że kary za wykroczenia i przestępstwa niekoniecznie są skuteczne i z pewnością nie działają odstrasżająco. Być może wartość grzywien powinna odpowiednio odzwierciedlać skalę lub przychody przedsiębiorstwa lub rozmiar zaangażowanej siły roboczej. Nieuwzględnienie tych parametrów w grzywnach może sprawić, że pozornie niewielkie kary staną się nieskuteczne, co z kolei podważa spójność całego systemu.

## PENALTIES FOR VIOLATIONS AGAINST LABOUR RIGHTS AS EFFECTIVE, PROPORTIONATE, AND DETERRENT SANCTIONS

### Summary

This study addresses the effectiveness and proportionality of penalties for violations of labour rights in European Union law, with particular emphasis on Poland. Labour inspections play a crucial role in enforcing laws that implement EU directives. Although these directives mandate the introduction of “effective, proportionate, and deterrent” sanctions, member states retain the discretion to choose the type of sanction. An analysis of the penalty system in Poland reveals a variety of available sanctions. Among these, fines for offences and misdemeanours are the most widely applied. However, the effectiveness of these penalties may be questionable, particularly when considering their magnitude in relation to the minimum wage. This situation undermines the assumption regarding the effectiveness and deterrent nature of the current sanctions system.

Keywords: European labour law, labour criminal law, offences against employee rights, crimes against employee rights

### BIBLIOGRAFIA

- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 1999.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2004.
- Policja, *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową (218-221)*, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-9>.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf>.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2022 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf>.
- Unterschütz J., *Enforcement by means of administrative law*, [w:] *Effective Enforcement of EU Labour Law*, red. Z. Rasnaca, A. Koukiadaki, N. Bruun, K. Lörcher, Oxford-London-New York-New Delhi 2022, s. 81–100.
- Unterschütz J., *Enforcement by means of criminal law*, [w:] *Effective Enforcement of EU Labour Law*, red. Z. Rasnaca, A. Koukiadaki, N. Bruun, K. Lörcher, Oxford-London-New York-New Delhi 2022, s. 101–118.
- Unterschütz J., *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową*, Warszawa 2010.
- Unterschütz J., *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową*, Warszawa 2010.