

Decyzja
Prezydium KK
nr 114/26

ws. wniosku o ratyfikację Konwencji nr 190 dotyczącej eliminacji przemocy i molestowania w świecie pracy, przyjętej przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie dnia 21 czerwca 2019 r., oraz uzasadnienia tego wniosku

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenia podjęcie inicjatywy ratyfikacji Konwencji nr 190 dotyczącej eliminacji przemocy i molestowania w świecie pracy, przyjętej przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie dnia 21 czerwca 2019 r., dalej: Konwencja, i przedstawia poniżej uwagi do uzasadnienia wniosku o ratyfikację.

Ratyfikacja Konwencji jest jednym z celów programowych NSZZ „Solidarność”. W Uchwale Programowej XXXI Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”, Związek wskazał na potrzebę ratyfikacji konwencji dotyczącej zwalczania przemocy i molestowania w pracy oraz wystąpienia do Rządu RP z apelem „zero tolerancji w miejscu pracy”. Przemoc i molestowanie w świecie pracy negatywnie wpływają na dobrostan pracowników, ich zdrowie, absencję chorobową, wypadkowość, produktywność i stabilność zatrudnienia a w konsekwencji generują koszty społeczne, w tym koszty ponoszone przez system ochrony zdrowia. Uzasadnienie wniosku trafnie wskazuje m.in. na związek tych zjawisk z obniżoną wydajnością, zwiększoną absencją i rotacją pracowników. Dostrzegamy również, że nowelizacja Kodeksu pracy i Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 19 czerwca 2026 r. – przynosząca ujednolicenie definicji molestowania, systemowy obowiązek przeciwdziałania mobbingowi, procedury ustalane z udziałem strony pracowniczej, wyższe minimalne zadośćuczynienie oraz regres wobec sprawcy mobbingu – jest realnym krokiem w kierunku standardu Konwencji.

Nie podzielamy jednak oceny przedstawionej na s. 20 uzasadnienia wniosku o ratyfikację Konwencji, zgodnie z którą większość postanowień Konwencji jest już realizowana w polskim prawie, a dostosowania wymagają jedynie art. 1, art. 10 lit. e i f oraz art. 11 lit. a Konwencji. Polski system zapewnia wiele cząstkowych środków ochrony, ale nie realizuje w spójny sposób

modelu Konwencji, opartego na powszechnej ochronie wszystkich osób w świecie pracy, szerokim zakresie sytuacyjnym, prewencji wynikającej z oceny ryzyka oraz skutecznym, publicznoprawnym egzekwowaniu obowiązków. Rozbieżności wykraczają daleko poza wskazane przez projektodawcę przepisy. Dotyczą m.in. zakresu podmiotowego (art. 2 Konwencji) i przedmiotowego (art. 3 Konwencji) ochrony, uwzględnienia zagrożeń psychospołecznych w ocenie ryzyka zawodowego (art. 9 lit. b i c Konwencji), kompetencji inspekcji pracy i systemu sankcji (art. 4 ust. 2 lit. d, f i h oraz art. 10 lit. a, d i h Konwencji), ochrony przed odwetem (art. 10 lit. b Konwencji) oraz prawa do powstrzymania się od pracy (art. 10 lit. g Konwencji).

Ratyfikacja nie wymaga, aby prawo krajowe i praktyka odpowiadały postanowieniom Konwencji w każdym szczególe. Oznacza ona także przyjęcie przez państwo zobowiązania do dalszego dostosowywania prawa, polityk publicznych i praktyki. Należy jednak odróżnić dwie kategorie rozbieżności. Część luk dotyczy samych fundamentów systemu ochrony: czy przemoc i molestowanie są traktowane jako ryzyko zawodowe, czy organ państwa może skutecznie zareagować na ich wystąpienie oraz kogo prawo w ogóle chroni. Bez usunięcia tych luk ratyfikacja miałaby charakter wyłącznie deklaracyjny, dlatego zmiany w tych trzech obszarach powinny ją poprzedzić. Pozostałe rozbieżności mogą zostać usunięte po ratyfikacji, z zastrzeżeniem, że plan tych działań zostanie jasno przedstawiony i przedyskutowany w Radzie Dialogu Społecznego przed skierowaniem projektu ustawy o ratyfikacji do Sejmu.

I. Zmiany, które powinny poprzedzać ratyfikację

1. Zagrożenia psychospołeczne w systemie oceny ryzyka zawodowego

Art. 9 lit. b i c Konwencji wymaga, aby przemoc i molestowanie oraz związane z nimi zagrożenia psychospołeczne były uwzględniane w zarządzaniu bezpieczeństwem i higieną pracy, w tym w identyfikacji zagrożeń i ocenie ryzyka z udziałem pracowników i ich przedstawicieli. Uzasadnienie opiera realizację tego obowiązku na ogólnej formule art. 207 § 2 k.p., a zmianę przepisów odkłada do czasu nowelizacji dyrektywy 89/654/EWG. Takiego podejścia nie można zaakceptować.

Potrzeba tej zmiany jest znana od lat i była przedmiotem zgodnego stanowiska obu stron dialogu społecznego. Już 7 lutego 2014 r. Zespół Negocjacyjny Partnerów Społecznych – NSZZ „Solidarność”, OPZZ, Forum Związków Zawodowych, Pracodawcy RP, Konfederacja Lewiatan i Związek Rzemiosła Polskiego – przyjął wspólne rekomendacje skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Partnerzy wnioskowali w nich wprost o rozszerzenie definicji środowiska pracy zawartej w § 2 pkt 11 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny

pracy (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 z późn. zm.) tak, aby prewencja stresu związanego z pracą znalazła właściwe miejsce w ocenie ryzyka zawodowego, a także o uzupełnienie ramowych programów szkoleń bhp o tę problematykę. Rekomendację tę uzgodniły związki zawodowe i organizacje pracodawców – między partnerami społecznymi nie ma zatem sporu co do jej zasadności. Ponad jedenaście lat później, w październiku 2025 r., z tożsamym wnioskiem legislacyjnym wystąpił Główny Inspektor Pracy. Uzasadnienie uznaje ten wniosek za zasadny, a mimo to po raz kolejny realizacja wniosku jest odkładana w czasie.

Argument o konieczności oczekiwania na zmianę prawa unijnego jest sprzeczny z samym uzasadnieniem, które wśród aktów prawa UE wskazuje dyrektywę ramową 89/391/EWG jako obejmującą wszystkie zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, w tym zagrożenia psychospołeczne, takie jak molestowanie i przemoc. Prawo unijne nie tylko nie stoi na przeszkodzie tej zmianie, lecz wręcz jej wymaga. Tym bardziej nie ma podstaw, aby uzależniać ją od przyszłej nowelizacji dyrektywy 89/654/EWG, skoro obowiązek jej wprowadzenia wynikałby bezpośrednio z ratyfikowanej Konwencji. Zmiana rozporządzenia należy przy tym wyłącznie do kompetencji ministra właściwego do spraw pracy i nie wymaga procesu ustawodawczego, może więc zostać przeprowadzona relatywnie szybko.

Oczekujemy zatem, że przed ratyfikacją zostanie zmieniony § 2 pkt 11 rozporządzenia w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, tak aby definicja środowiska pracy obejmowała czynniki psychospołeczne, zgodnie z rekomendacją partnerów społecznych z 2014 r. i wnioskiem Głównego Inspektora Pracy z 2025 r. Wprowadzenie czynników psychospołecznych wprost do przepisów Kodeksu pracy dotyczących oceny i ograniczania ryzyka zawodowego powinno zostać ujęte w planie działań, o którym mowa w części II.

2. Kompetencje i sankcje Państwowej Inspekcji Pracy

Konwencja wymaga ustanowienia sankcji (art. 4 ust. 2 lit. f, art. 10 lit. d Konwencji), mechanizmów kontroli i egzekwowania (art. 4 ust. 2 lit. d i h, art. 10 lit. a Konwencji) oraz zapewnienia, że inspekcja pracy jest uprawniona do zajmowania się przemocą i molestowaniem, w tym przez wydawanie nakazów (art. 10 lit. h Konwencji). Tymczasem uzasadnienie przyznaje wprost, że w obecnym stanie prawnym organy PIP nie są uprawnione do wydawania nakazów w przypadku dyskryminacji, w tym molestowania i molestowania seksualnego, ani mobbingu. Inspektor, który stwierdzi takie naruszenie, dysponuje w praktyce jedynie niewiążącym wystąpieniem. Istniejące środki – odszkodowanie, zadośćuczynienie i regres wobec sprawcy – mają charakter cywilnoprawny, a ich zastosowanie zależy od tego, czy osoba poszkodowana zdecyduje się wystąpić do sądu. W obszarze objętym Konwencją

brakuje natomiast publicznoprawnego egzekwowania obowiązków pracodawcy, czyli mechanizmu działającego niezależnie od indywidualnego powództwa.

W tym kontekście obszerny fragment uzasadnienia dotyczący nowej kompetencji PIP do stwierdzania istnienia stosunku pracy nie odnosi się do istoty problemu. Przekształcenie relacji cywilnoprawnej w stosunek pracy może mieć znaczenie dla zakresu ochrony danej osoby, ale nie odpowiada na podstawowe pytanie: jakie środki może zastosować inspektor pracy, gdy stwierdzi przemoc, molestowanie lub mobbing? Nie odpowiada na nie również art. 218 § 1a k.k., który ze względu na znamię złośliwego lub uporczywego naruszania praw pracownika ma zastosowanie wyłącznie do najpoważniejszych przypadków. Przepis karny nie obejmuje przypadków przemocy, za którą w rozumieniu art. 1 lit. a Konwencji uznaje się również jednorazowe zachowania lub ich groźby. Zgadza się z uzasadnieniem, że Konwencja nie wymaga sankcji karnych. Wymaga jednak skutecznego systemu kontroli i sankcji, którego dziś brakuje.

Problem ten nabierze szczególnego znaczenia od 5 listopada 2026 r., gdy wejdą w życie nowe obowiązki pracodawców w zakresie systemowego przeciwdziałania mobbingowi i określania procedur w regulaminach. Bez kontroli i sankcji obowiązki te mogą pozostać wyłącznie na papierze. Oczekujemy zatem, że przed ratyfikacją ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy i Kodeks pracy zostaną uzupełnione co najmniej o kompetencję inspektora pracy do wydawania wiążących nakazów dotyczących realizacji obowiązku przeciwdziałania mobbingowi, molestowaniu i molestowaniu seksualnemu oraz o sankcję za niewykonanie tych obowiązków.

3. Zakres podmiotowy ochrony

Art. 2 Konwencji obejmuje znacznie szerszy krąg osób, niż pracownicy w rozumieniu Kodeksu pracy: osoby wykonujące pracę niezależnie od podstawy prawnej, osoby szkolące się, w tym stażystów i praktykantów, osoby, których zatrudnienie ustało, wolontariuszy, osoby poszukujące pracy i kandydatów do pracy, a także osoby wykonujące uprawnienia, obowiązki lub funkcje pracodawcy. Odesłanie w uzasadnieniu do ustawy o równym traktowaniu nie rozwiązuje tego problemu, ponieważ ustawa ta zapewnia ochronę wyłącznie przez konstrukcję nierównego traktowania – molestowanie musi być powiązane z jedną z przesłanek z zamkniętego katalogu. Osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej, która doświadcza nękania niezwiązanego z taką przesłanką, pozostaje bez ochrony, ponieważ przepisy o mobbingu dotyczą wyłącznie pracowników, co uzasadnienie wniosku o ratyfikację samo przyznaje. Nowa kompetencja PIP do stwierdzania istnienia stosunku pracy pomaga tylko w przypadkach zatrudnienia pozornego, a nie osobom rzeczywiście pracującym na innej podstawie. Podobnie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada

wprowadzić na korzystającego obowiązek informowania wolontariusza o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa oraz zapewnienia mu bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania świadczeń, ale nie ustanawia systemu ochrony przed przemocą i molestowaniem odpowiadającego standardom Konwencji. Uzasadnienie wskazuje odrębne podstawy ochrony poszczególnych kategorii osób, nie wykazując, że zapewniają one ochronę w zakresie wymaganym przez Konwencję. Powołuje się przy tym na projekt ustawy o stażach, który pozostaje jedynie projektem.

Oczekujemy zatem, że przed ratyfikacją obowiązek przeciwdziałania mobbingowi i molestowaniu oraz odpowiednie roszczenia zostaną rozciągnięte na osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy – na wzór rozwiązania przyjętego w art. 304 k.p. w odniesieniu do bezpieczeństwa i higieny pracy. Ochrona pozostałych kategorii osób objętych art. 2 Konwencji powinna zostać ujęta w planie działań, o którym mowa w części II.

II. Plan działań po ratyfikacji – do przedstawienia i przedyskutowania w Radzie Dialogu Społecznego przed skierowaniem projektu ustawy o ratyfikacji do Sejmu

Pozostałe rozbieżności mogą zostać usunięte po ratyfikacji. Warunkiem jest jednak przedstawienie planu działań legislacyjnych i organizacyjnych oraz jego przedyskutowanie w Radzie Dialogu Społecznego przed skierowaniem projektu ustawy o ratyfikacji do Sejmu. Takie rozwiązanie odpowiada obowiązkowi konsultacji z reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracowników, który Konwencja przewiduje przy przyjmowaniu podejścia do zapobiegania przemocy i molestowaniu (art. 4 ust. 2 Konwencji), przy identyfikowaniu sektorów, zawodów i sposobów organizacji pracy szczególnie narażonych na przemoc i molestowanie (art. 8 lit. b Konwencji) oraz przy kształtowaniu polityk krajowych (art. 11 Konwencji). Plan powinien dla każdego obszaru wskazywać konkretne zmiany, podmiot odpowiedzialny, termin realizacji oraz źródło finansowania. Nie wystarczy wskazanie istniejących, rozproszonych regulacji, które w określonych sytuacjach mogą znaleźć zastosowanie do przemocy lub molestowania. Plan powinien obejmować co najmniej następujące obszary.

Definicja przemocy i molestowania (art. 1 Konwencji). Uzasadnienie samo przyznaje, że w zakresie art. 1 Konwencji konieczne jest dostosowanie prawa polskiego. Obecne przepisy posługują się odrębnymi pojęciami – molestowania i molestowania seksualnego jako form dyskryminacji oraz mobbingu – o różnych przesłankach i różnym zakresie. Konwencja wymaga jednolitego ujęcia przemocy i molestowania, obejmującego zachowania jednorazowe i powtarzające się oraz przemoc i molestowanie ze względu na płeć. Plan powinien określić, w jaki sposób i w którym akcie prawnym taka definicja zostanie wprowadzona.

Zakres przedmiotowy ochrony (art. 3 Konwencji). Konwencja obejmuje przemoc i molestowanie występujące w trakcie pracy, w związku z nią lub z niej wynikające – nie tylko w miejscu pracy, lecz także w miejscach wypłaty wynagrodzenia, odpoczynku lub spożywania posiłków, w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych i przebieralniach, podczas podróży służbowych, szkoleń i wydarzeń związanych z pracą, w komunikacji związanej z pracą, w tym prowadzonej z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych, w zakwaterowaniu zapewnianym przez pracodawcę oraz w drodze do pracy i z pracy. Plan powinien obejmować przegląd, czy obowiązki pracodawcy i roszczenia osób poszkodowanych obejmują wszystkie te sytuacje, oraz wskazanie niezbędnych zmian.

Pozostałe kategorie osób objętych art. 2 Konwencji. Przeglądem i odpowiednimi zmianami powinny zostać objęte co najmniej: ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o praktykach absolwenckich, ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia, a także regulacje dotyczące praktyk i kształcenia zawodowego, w tym Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz odpowiednie przepisy systemu oświaty.

Zagrożenia psychospołeczne w Kodeksie pracy (art. 9 lit. b i c Konwencji). Poza zmianą rozporządzenia, która powinna poprzedzić ratyfikację, plan powinien przewidywać wprowadzenie czynników psychospołecznych wprost do katalogu czynników ryzyka zawodowego oraz do obowiązków pracodawcy związanych z oceną i ograniczaniem ryzyka zawodowego w Kodeksie pracy.

Grupy szczególnie narażone (art. 6 i art. 8 lit. b Konwencji). Art. 8 lit. b Konwencji wymaga identyfikowania, w konsultacji z organizacjami pracodawców i pracowników, sektorów, zawodów i sposobów organizacji pracy, w których ryzyko przemocy i molestowania jest podwyższone. Uzasadnienie odsyła w tym miejscu jedynie do transpozycji dyrektywy 2024/1500 w sprawie organów ds. równości, co nie odpowiada na wymóg Konwencji, a w odniesieniu do art. 6 Konwencji ogranicza się do zasady niedyskryminacji i programów rządowych. Co więcej, w ocenie skutków projektodawca sam wskazuje osoby z niepełnosprawnościami jako grupę szczególnie narażoną, nie wyciągając z tego żadnych wniosków. Problem nie polega na tym, czy analiza powinna wskazać osoby z niepełnosprawnościami, obywateli państw trzecich czy inne grupy, lecz na tym, że w uzasadnieniu nie ma śladu takiej analizy. Plan powinien przewidywać jej przeprowadzenie oraz przegląd przepisów i polityk pod kątem ochrony zidentyfikowanych grup.

Ochrona przed odwetem (art. 10 lit. b ppkt. iv Konwencji). Konwencja wymaga ochrony przed wiktymizacją i odwetem osób wnoszących skargi, ofiar, świadków i sygnalistów. Uzasadnienie

wskazuje, że skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy nie może być podstawą niekorzystnego traktowania. Szczególne roszczenie o zadośćuczynienie z tytułu takich negatywnych konsekwencji przewidziano jednak wyłącznie w przypadku naruszenia zasady równego traktowania, a sama ochrona obejmuje tylko pracowników. Plan powinien przewidywać skuteczną ochronę przed odwetem wszystkich osób wymienionych w Konwencji, w tym osób pracujących poza stosunkiem pracy, także w sprawach przemocy i molestowania niezwiązanych z dyskryminacją.

Mechanizmy uwzględniające aspekt płci (art. 10 lit. e Konwencji). Uzasadnienie przyznaje, że dostosowania prawa wymaga również art. 10 lit. e Konwencji, zgodnie z którym ofiary przemocy i molestowania ze względu na płeć powinny mieć skuteczny dostęp do bezpiecznych mechanizmów składania skarg i rozstrzygania sporów, wsparcia, usług i środków ochrony prawnej, uwzględniających aspekt płci. Plan powinien wskazać, jakie konkretne zmiany zostaną w tym zakresie wprowadzone, zamiast odsyłać ogólnie do transpozycji dyrektyw unijnych.

Przemoc domowa (art. 10 lit. f Konwencji). Uzasadnienie przyznaje, że w tym zakresie konieczne jest dostosowanie prawa, i odsyła do transpozycji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej dyrektywy, której termin upływa 14 czerwca 2027 r. Art. 10 lit. f Konwencji formułuje obowiązek w sposób proporcjonalny – „na ile jest to możliwe w praktyce i uzasadnione” – ale wymaga czegoś więcej niż stwierdzenia, że problem istnieje. W polskim porządku prawnym zawodowe skutki przemocy domowej nie zostały dotąd rozpoznane jako odrębny problem świata pracy. Plan powinien określić, jakie konkretne działania podejmą państwo, instytucje rynku pracy i pracodawcy.

Prawo do powstrzymania się od pracy (art. 10 lit. g Konwencji). Uzasadnienie twierdzi, że prawo to jest już uwzględnione w art. 210 § 1 k.p., choć samo przyznaje, że przepis ten nie odwołuje się do przemocy i molestowania. Art. 210 § 1 k.p. dotyczy bowiem sytuacji, w których warunki pracy nie odpowiadają przepisom bhp i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia. Konieczne jest wyraźne rozszerzenie tego prawa na sytuacje bezpośredniego i poważnego zagrożenia wynikającego z przemocy i molestowania.

Polityki krajowe, szkolenia i podnoszenie świadomości (art. 11 Konwencji). Uzasadnienie przyznaje konieczność dostosowania prawa w zakresie art. 11 lit. a Konwencji. Plan powinien wskazać, jakie zmiany zostaną wprowadzone do Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania oraz do Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej,

a także przewidywać realizację drugiej z rekomendacji partnerów społecznych z 2014 r. – uzupełnienia ramowych programów szkoleń bhp o problematykę zagrożeń psychospołecznych.

III. Skutki finansowe

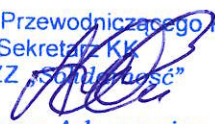
Stwierdzenie zawarte w ocenie skutków, że ratyfikacja „nie spowoduje zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów podmiotów sektora finansów publicznych”, jest gołosłowne. Jeżeli państwo ma zapewnić skuteczniejsze mechanizmy ochrony, wsparcie ofiar, działania inspekcyjne, szkolenia, doradztwo i kampanie podnoszące świadomość – czego Konwencja wprost wymaga – część tych działań będzie generować koszty. Dotyczy to zarówno zmian, które powinny poprzedzić ratyfikację, w szczególności nowych kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, jak i działań objętych planem. NSZZ „Solidarność” ma świadomość ograniczeń budżetowych państwa, ale nie zwalnia to projektodawcy z obowiązku rzetelnej oceny skutków finansowych. Uzasadnienie powinno wskazywać, które działania będą wymagały dodatkowego finansowania, w jakiej skali i w jakiej perspektywie czasowej.

Podsumowując, NSZZ „Solidarność” popiera ratyfikację Konwencji zgłasza gotowość do konstruktywnej pracy nad jej przygotowaniem. Oczekujemy, że przed ratyfikacją: po pierwsze, zagrożenia psychospołeczne zostaną uwzględnione w definicji środowiska pracy w rozporządzeniu w sprawie ogólnych przepisów bhp, o co partnerzy społeczni wspólnie wnioskowali już w 2014 r.; po drugie, Państwowa Inspekcja Pracy uzyska kompetencje nakazowe, a niewykonanie obowiązków w zakresie przeciwdziałania przemocy i molestowaniu zostanie objęte sankcjami; po trzecie, ochrona przed mobbingiem i molestowaniem zostanie rozciągnięta na osoby wykonujące pracę poza stosunkiem pracy. Oczekujemy również, że plan działań obejmujący pozostałe rozbieżności zostanie przedstawiony i przedyskutowany w Radzie Dialogu Społecznego, zanim projekt ustawy o ratyfikacji zostanie przekazany do Sejmu. Ratyfikacja bez tych zmian miałaby w dużej mierze charakter deklaracyjny *de facto* pozorny, a wskazane luki będą przedmiotem uwag NSZZ „Solidarność” w ramach procedur nadzoru MOP nad stosowaniem ratyfikowanych konwencji.

Gdańsk, 1 października 2026 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz