

# SUDSKA PRAKSA I ZAKON O ZAŠTITI NA RADU

## UVOD

Prateći neka zanimljiva kaznena suđenja, gdje je pitanje zaštite na radu bitno, može se s pouzdanjem tvrditi da pravosuđe ne daje gotovo nikakvo značenje Zakonu o zaštiti na radu (dalje u tekstu: ZZR). To ne daje pravo nikome tvrditi da sudovi i suci ne primjenjuju zakon, ali ako se jedan dramatičan spor kaznene naravi rješava bez primjene i ovog zakona, to daje pravo stručnjacima zaštite na radu da otvore i postave pitanje o utjecaju sudске prakse na odnose u zaštiti na radu.

Posegnuli smo i za vještačenjem kod nekih slučajeva, jer se manje više za sve složenije slučajeve kaznene odgovornosti sudovanja traži i provodi vještačenje. Tamo također treba zaviriti s gledišta efikasnosti u primjeni ZZR-a.

Sasvim sigurno da suci malo znaju ZZR u njegovom tehničko-provedbenom i organizacijskom značenju jer se to i ne može očekivati kod pravnih stručnjaka. Kod takvog stanja stvari bilo bi korisno za pravosuđe sačiniti dostupne stručne materijale, ali bez ulaza u tehnička i druga pitanja koja nemaju pravno značenje i koja se ne ubrajaju u pravno područje.

Načelno treba reći: nema zakona bez kazne! Onaj tko hoće spriječiti broj ozljeda na radu, profesionalne i druge bolesti, taj mora uvažiti ulogu suda i pravosuđa. Presude i rješidbe su-

dova u kaznenom, prekršajnom i svakom drugom postupku bitno utječu na provedbu zaštite i učinkovitost ZZR-a. U svakom postupku gdje se javlja odgovornost radnika ili drugih sudionika nužna je spoznaja o odgovornosti, a odgovornost i neodgovornost se stječe u svakodnevnom radu. Ona se ne može uspostaviti bez čvrste i odlučne kaznene i prekršajne odgovornosti svih i svakoga. Premda će to svatko načelno potvrditi, ipak je pitanje odgovornosti u zaštiti na radu jedno od najtežih pitanja i ne može se izostaviti u provedbi ZZR-a.

Međutim, odgovornost se ne može uspostaviti djelomično i samo za neke. Konkretno, ne mogu biti odgovorni samo izvršitelji rada-radnici kod poslodavca i sam poslodavac, već i sve druge društvene institucije javnog i državnog karaktera.

Treba početi od činjenice da se svuda i uvijek ustanovi racionalna organizacija rada, definira svako radno mjesto, poštuje svaka struka i izbjegne formalizam u zaštiti na radu.

## OSOBITOST ZAŠTITE NA RADU S GLEDIŠTA ODGOVORNOSTI

Kažnjiva djela u zaštiti na radu, u pravilu, nisu plod zlih ljudi koja zbog njihove namjere treba popravljati, već često i samo izraz nemoć-

nih pojedinaca (izvršitelja) koji zbog propusta opće i posebne naravi nehajno izazovu nesreće i velike tragedije („Volio bih da sam umro s kolegama“ - Dražen Slavica u „Večernjem listu“ 9.11.2007.). To otvara pitanje skupne (kolektivne) odgovornosti, odgovornosti društva i države. Odgovornost se ne može zasnovati na ideji „netko mora odgovarati“, a procesna tehnika sudskog rada traži činjenice u njihovoj konkretizaciji. Činjenice se nalaze u postupanju izvršitelja rada u vrijeme nastanka nesreće.

Sudac u kaznenom postupku ne sudi onog tko je kriv, već od prijavljenih protiv kojih je pokrenut postupak traži odgovornost i krivnju, a u nedostatku krivnje uzima nehaj kao kriterij za presudu. Na toj i takvoj logici provedeno je suđenje „PUTA“ u Zagrebu, što onda dovodi do toga da nitko kazneno nije odgovoran za 10. dnevno trovanje Zagrepčana u kolovozu 2002. s golemim materijalnim gubitcima. To treba shvatiti prije nego se postavi pitanje odgovornosti za zaštitu na radu u sudskom i svakom drugom postupku.

## **POVEZANOST SUDSKE PRAKSE I ZAKONA O ZAŠTITI NA RADU**

Sudska praksa i Zakon o zaštiti na radu su komplementarni u osnovnoj funkciji kad je riječ o opasnostima i štetnostima u sferi rada. Sudska praksa čini zakon realnim, a to znači da nitko tko čini kažnjiva djela ne ostane izvan odgovornosti (generalna prevencija), dok zakon traži od adresata ponašanje sukladno s odredbom zakonske norme. Zakon je izraz volje zakonodavca. Odražava li zakon opću volju državlja, to je veliko i otvoreno pitanje danas kad se zakoni donose na pojavnostima. Ali, u svakom slučaju Hrvatski sabor ne može imati druge volje u sustavu rada nego da zakonom biva uređeno stanje koje neće dovoditi do ozljeda, nezgoda i drugih neprilika. Ta uloga se mora priznati i ZZR-u, bez obzira kako konkretno glase neke odredbe i koliko odražavaju potrebu u praksi. One, koji objektivno žele spoznati koliki je utjecaj zakona na praksu, treba skrenuti na proučavanje sudskih odluka.

Ako sud u presudama ne primjenjuje propise o zaštiti na radu, to se u svakom slučaju mora uzeti za razlog preispitivanja općeg značenja zakona, jer sud primjenjuje kriterij pravnog poretka i one norme koje jamče zakonitost. Nitko nema pravo jedno stanje po pravomoćnosti presude odbiti primjenjivati. Može se pisati i kritizirati pravno mišljenje suda nakon pravomoćnosti presude, ali time se ne ukida presuda i pravno stanje koje je presuda stvorila. Da li je sud primijenio norme ZZR-a nije presudno za zakonitost i opstojnost presude. To može značiti najprije da su propisi o zaštiti na radu svašta izmišljali, a to za sud ne mora biti presudno. To bi bitno olakšalo sudu utvrđivanje činjeničnog stanja, pojednostavilo suđenje, pa u neku ruku i olakšalo donošenje odluka. Dakle, ovaj drugi razlog povezanosti sudske prakse i zakona također ne treba omalovažiti. Sudovi i suci su ionako preopterećeni, pa im zakon može olakšati i skratiti ispitivanje u postupku donošenja presuda, a to je dovoljno samo po sebi za ozbiljno uvažavanje ZZR-a u pravosuđu.

Ovo je osobito važno za državna tijela koja sudjeluju u pokretanju bilo kojeg postupka. Inspekcija rada u tome ima najveću i najvažniju ulogu, tijela unutarnjih poslova također trebaju primjenjivati kriterije ovog zakona, a Državno odvjetništvo ne može održati zdravo stanje u sustavu zaštite bez primjene ZZR-a.

## **USPOSTAVA ODGOVORNOSTI U ZAŠTITI NA RADU**

Dulje i pažljivije praćenje sudske prakse, neki slučajevi teških havarija i nesreća koje su se dogodile u zadnjih nekoliko godina (Karlovačka pivovara, Kornatska tragedija, Puto, Željeznička nesreća u Rudinama kod Splita, u Rijeci, u Zagrebu i dr.) i broj ozljeda na radu (25.064 ozljede u 2008.) ukazuju da je pitanje odgovornosti i neodgovornosti središnje pitanje u sustavu rada i zaštiti na radu. Ta konstatacija sama po sebi ništa posebno ne znači. Treba se upustiti u traženje izlaza za neodgovornost, te u sklopu toga promatrati i sudsku praksu.

Sudove i suce ne treba učiti prava, jer oni pravo znaju, ali amorfnu masu tehničkih i socijalnih normi koje se nameću u zaštiti na radu traže promjene u proceduri i tehnici sudskog odlučivanja.

Međutim, nije riječ samo o tome. Riječ je o pitanju odgovornosti uopće, a odgovornost je društveni odnos i ne svodi se prvenstveno na djelovanje sudske vlasti. Ako nema odgovornosti u sustavu i procesu rada od najjednostavnijih poslova izvršitelja do najviše razine upravne, sudbene i zakonodavne vlasti, onda je samo sudstvo nemoćno. Tako na primjer imamo slučaj „Putu“ – spalionice smeća u Zagrebu od čije eksplozije je sukljao otrovni dim nad Zagrebom u trajanju od deset dana u kolovozu 2002. g., a da na koncu nitko ne odgovara. To je siguran indikator koji govori o stanju odgovornosti u zaštiti životne i radne okoline (zaštiti na radu) uopće. Kad strojovođa tvrdi da je od njega traženo da potpiše ono što nije učinio, onda se pitanje odgovornosti u zaštiti na radu ima otvoriti u svoj njegovoj ozbiljnosti.

U stvaranju potpune odgovornosti u zaštiti na radu mora se spoznati potpuna istina, a istina je da se zlo događa, da nas nesreće, veliki i tragični događaji ugrožavaju, da ti događaji nisu viša sila, da ozlijeđeni načelno ne žele zlo ni događaje koji ih snađu, da organizatori rada (poslodavci) također ne žele ozljede i štete, da to ne žele javne ustanove, da nesreće i događaje koji ugrožavaju društvo i državu ne žele državnog tijela. Kad je sve tako, onda nam je tražiti i izgrađivati kriterije odgovornosti svih i svakoga u zaštiti na radu. To pak znači izgradnju sustava odgovornosti od radnog mjesta do vrha državne piramide. Nitko od toga ne bi imao biti izuzet tako da rasprava o odgovornosti u zaštiti na radu nije akademsko pitanje, već dio života na kojeg imamo pravo bez nesigurnosti i žrtava.

## SUDOVANJE U PODRUČJU ZAŠTITE NA RADU

Pitanje odgovornosti i neodgovornosti u zaštiti na radu vodi nas logično do suda i suđenja

u svim oblicima i postupcima u kojima se odgovornost, odnosno neodgovornost utvrđuje. Ako se konstatira da je odgovornost prvi problem zaštite na radu, onda se od toga mora nužno početi, istražiti uvjete i pretpostavke na kojima se odgovornost ima temeljiti i praktično ostvarivati u svim sferama organiziranog rada. Nema dvojbe da je na pravosuđu takva zadaća.

No, da bi pravosuđe moglo ostvariti tu svoju temeljnu funkciju, moraju se ostvariti bitne pretpostavke. Prva pretpostavka jest - da svi koji u lancu sudjeluju, bilo da organiziraju rad, neposredno izvršavaju radne zadaće ili, pak, servisiraju potrebe organiziranog rada kao javne ustanove ili nadziru rad u ime države - na jednak način prihvate odgovornost.

U amorfnoj masi socijalnih, tehničkih i inih normi skoro je nemoguće svaki rad i u svako vrijeme podvesti pod kriterije sveukupne odgovornosti ako se ne prihvati i spozna istina.

Istina je da u nekim velikim havarijama veći broj sudionika u događanjima ostaje izvan dohvata odgovornosti. Nije riječ samo o kaznenoj odgovornosti, već bilo kakvoj odgovornosti. Možemo za primjer uzeti neke od željezničkih nesreća, pa pokušati odgovoriti na pitanje: koga i pod kojim uvjetima treba podvesti pod sankciju? Netko mora biti osumnjičen, jer ako ni to ne bi poduzimala državna tijela, značilo bi da odgovornosti uopće nema.

Otvarajući pitanje odgovornosti u kontekstu ZZR-a, moramo posegnuti u ona područja koja nam objektivno omogućuju uspostavu sustava odgovornosti za zaštitu na radu. To su: istina, znanje i mudrost!

Onaj tko radi treba znati. To isto vrijedi za onoga tko organizira rad. Prema tom načelu ima se ocjenjivati i javne institucije, pa onda i rad državnih tijela, jer je svaki rad pod nadzorom države.

U tom smislu i utoliko nije Državno odvjetništvo prvo državno tijelo koje ima uspostaviti odgovornost za zaštitu na radu, a niti su sudovi oni koji to sami mogu postići.

Ako su pak odgovorni svi, onda se u praksi događa da nije odgovoran nitko. I tu je sad problem! Uspješno se može svladati ako svi kritički primaju odgovornost, napuste šlamperaj i neodgovornost. To, dakle, ne može biti kritika jednih na račun drugih. Nije moguće kritizirati samo sudsku praksu i rad sudova u postupcima ako se sve ostale okolnosti zanemare.

## VRSTE SUDSKIH ODLUKA U PRIMJENI ZZR-a

U provedbi Zakona o zaštiti na radu nalaze se četiri vrste odgovornosti: kaznena, prekršajna, disciplinska i građansko-pravna odgovornost za naknadu štete. Ove vrste odgovornosti određuju sadržaj, formu i karakter sudskih odluka. Svaka vrsta odgovornosti ima svoje opće i posebne specifičnosti, ali i zajednička obilježja u primjeni ZZR-a.

Tako se kaznena odgovornost i suđenje za kaznena djela ravna prema općim načelima kaznenog sudovanja, ali uz respektiranje posebnosti u odnosu na osobe izvršitelje kaznenog djela i u odnosu na radnje izvršenja. Poznato je da je u suđenju bitan odnos izvršitelja radnji za odgovornost i kaznu. Načelo kaznenog prava počima na volji izvršitelja da izazove posljedice. Kod kaznenih radnji unutar sustava zaštite na radu takve volje izvršitelja djela u pravilu nema. Nema čak ni nehajnog odnosa u užem smislu ako se zanemari svijest o mogućem zlu. Ljudi ne idu raditi da bi dovodili sebe i druge u opasnost, već načelno postupaju obrnuto. Poteškoće koje dovode do velikih nesreća u svijetu rada imaju razne uzroke, ali najmanje je nesreća odraz volje počinitelja-neposrednog izvršitelja rada. Taj položaj i osobni odnos izvršitelja čini kaznena djela u zaštiti na radu osobitim. Druga specifičnost su radnje izvršenja. Rijetko kad se radnik raspoređuje bez prethodnih priprema, ali kad dođe do tragedije onda se svatko nastoji osloboditi odgovornosti. Stradaju neposredni izvršitelji rada čak i onda kad su nedužni i nemoćni (N.J., strojovođa teretnog vlaka u Rijeci u nesreći 21. studenog 2009. kod iskliznuća teretnog vlaka u Rijeci). Netko može biti sasvim nemoćan, pa da

upadne u zonu kaznene odgovornosti. Tada se može i mora posegnuti za viktimološkim vrijednostima ljudskih prava žrtve. Nedužan čovjek u procesu rada može biti kolateralna žrtva nekih događanja.

Sličan je odnos i u sferi prekršajne odgovornosti, dok se disciplinsko suđenje vodi najprije na relaciji odnosa poslodavca i radnika, a tek su dijelom i predmet sudskih odluka.

Ovako široka lepeza odluka o odgovornosti za provođenje ZZR-a zaslužuje posebnu teoretsku i praktičnu razradu.

Kad se na primjer raspravlja o kaznenoj odgovornosti u području rada, nema sumnje da se tu ubrajaju i kaznena prema kriteriju ZZR-a.

Prije nego se analiziraju postupci u donošenju sudskih odluka o pojedinim vrstama i oblicima odgovornosti treba uvažiti činjenicu da se u praksi događaju različite supstitucije, da se ponekad prenose vrste odgovornosti (umjesto kazne primjenjuje se npr. odgovornost za štetu i sl.). Događa se i mora se događati skupna (kolektivna) odgovornost većeg broja izvršitelja za jedno jedino kažnjivo djelo. Sve su to specifičnosti ovog oblika odgovornosti.

U ovoj zgodi posebno treba upozoriti na tendencije da se proširuje i sve više afirmira odgovornost za štetu koja nastaje zbog ozljeda na radu i drugih nezgoda u području rada. Umjesto disciplinske, prekršajne ili pak kaznene odgovornosti ide se na ugovornu i izvanugovornu odgovornost za štetu. Ako se zna da se u jednoj godini dogodi preko 20.000 ozljeda na radu, onda već to izaziva svojevrsne probleme u sudskoj praksi.

Svaki od ovih oblika i vrsta odgovornosti u zaštiti na radu zahtijeva ispitivanje specifičnosti, da se tim specifičnostima daju adekvatna značenja, što se često u praksi ne postiže. Ako se npr. kaznena odgovornost iskaže prema vinovnicima teških nesreća, a iz kruga odgovornosti izostave oni koji prema kriteriju objektivne odgovornosti snose krivicu za stanje zaštite na radu u pojedinim slučajevima, otvara se viktimološko pitanje žrtve. Tako se može događati i kod utvrđivanja

građansko-pravne odgovornosti za štetu ako se time supstituiraju neka druga odgovornost. Teorija prema kojoj organizator (poslodavac) ima novčano kažnjavati izvršitelja rada, kao i praksa da se nesreća na radu plaća u novcu oštećenom odudara od našeg mentaliteta. U velikom broju slučajeva dosuđena novčana naknada štete zbog ozljede na radu ne može biti uspješna zamjena za posljedice što ih trpi unesrećeni radnik.

Područje prekršajne odgovornosti za primjenu ZZR-a je možda i najprovokativnije u praksi, jer taj oblik sudovanja zbog raznih okolnosti ne ostvaruje poželjan učinak. Zakonodavac je u pokušaju da prekršaje i prekršajne kazne približi i olakša primjenu u samom zakonu napravio svojevrsnu specifikaciju brojnih prekršaja, a time je prekršajna odgovornost svedena na pojavnost, što sucima otežava snalaženje pri izricanju prekršajnih kazni. To je dovelo do neučinkovitosti prekršajnog sudovanja.

Iskustva s disciplinskom (stegovnom) odgovornošću ne odražavaju težinu i važnost ovog oblika i vrste odgovornosti. Mnogi su faktori koji tome pridonose. Na prvom mjestu je neznanje i nestručnost u pristupu disciplinskoj odgovornosti uopće. U samu instituciju disciplinske odgovornosti i kazne zbog zaštite na radu se unaprijed sumnja, pa se doživljava kao oblik diskriminacije, osvete za neposlušnost, a ponekad i sam disciplinski postupak služi za dokaz supermacije. Tako se disciplinska (stegovna odgovornost) pretvara u svoju suprotnost, gdje se odgovornost za zaštitu na radu posve gubi u korist nerada u sustavu organiziranog rada. Djelomičnu odgovornost za to snosi zakonodavac zbog uskih i neprimjerenih odredbi o disciplinskoj (stegovnoj) odgovornosti, jer je naše hrvatsko radno zakonodavstvo u neku ruku pogodovalo kapitalu.

Ova naša opća zapažanja o vrstama odluka u sudovanju prema ZZR-u tek mogu biti poticaj za pažljivo istraživanje odnosa u sferi odgovornosti. Zašto istraživati?

Istraživati treba zbog konkretizacije, podizanja odgovornosti na višu razinu, stavljanja kazni u širi okvir, primjene viktimoloških oblika zaštite

žrtava i podizanja vrijednosti društva i države.

Velik je ulog zaštita na radu i odgovornost za njezino uspješno provođenje prema ZZR-u. Sudska praksa i sveukupna praksa ne može biti zadovoljna sa stanjem odgovornosti. U taj proces imaju unijeti i suvremene tendencije penalizacije. To znači da treba afirmirati one oblike i vrste odgovornosti koji pružaju najbolje izgleda. Ukoliko kazneno kažnjavanje treba zamijeniti informacijskim tehnologijama u funkciji državnog nadzora, onda tu praksu državnih tijela treba vrednovati. Ako disciplinska odgovornost može dati najbolje rezultate u stvaranju odgovornosti, onda tom obliku treba posvetiti veću pozornost i u teoretskom i u praktičnom pogledu.

Kad bi odnosi onih koji organiziraju i izvršavaju rad bili idilični, odgovornost u zaštiti na radu na potrebnoj visini, onda bi bio nepotreban napor u kojem se miješa iskustvo i nezadovoljstvo sa stanjem odgovornosti u zaštiti na radu. Budući da nije tako, i to svatko zna, onda nam je za raditi u svoj širini prema kriteriju opće i posebne odgovornosti. Cilj nam je novi oblik odgovornosti za zaštitu na radu, a to je dovoljno poticajno i za praksu razumljivo.

## PROCESNI POSTUPCI U SUĐENJU PREMA KRITERIJU ZZR-a

Kao što smo već naveli, četiri su vrste i oblika procesnog utvrđivanja odgovornosti za zaštitu na radu: kazneni, prekršajni i disciplinski postupak, te postupak za naknadu štete. Tri su postupka utvrđivanja pojedinačne i skupne (kolektivne) odgovornosti, dok se u postupku naknade štete radi samo o ugovornoj i izvanugovornoj odgovornosti za štetu. Samo je disciplinska odgovornost kod poslodavca, a sva tri ostala oblika procesne odgovornosti su u sustavu državnog pravosuđa. Svaki od ovih procesnih oblika ima svoje metode i postupovna pravila. Uvijek sudjeluju ne samo suci i državni odvjetnici, već i razna tijela državne uprave bez obzira što je državna vlast prema Ustavu podijeljena, jer se u zaštiti na radu javlja kao vrlo dominantni oblici državnog nadzora nad svim oblicima rada i odgovornosti.

Pokušaj povezivanja sudske prakse i ZZR-a otvara nove mogućnosti za uspostavu i razvoj odgovornosti. Primjena ZZR-a u sudskim postupcima može pridonijeti racionalizaciji sudačkog rada, olakšati utvrđivanje činjeničnog stanja i olakšati donošenje što pravilnijih odluka. Pravna gledišta sudova u konkretnim presudama učvršćuju snagu ZZR-u, utječu na odgovornost i pridonose stvaranju prava, jačajući odgovornost svih na jednak način. Mučno i dugotrajno utvrđivanje činjeničnog stanja u pojedinim postupcima tijekom suđenja racionalizira ZZR, pa zbog toga ima smisla raščlamba postupovnih pravila za pojedine vrste suđenja.

## ZAKLJUČAK

Svi koji će pažljivo pročitati ovaj rad moći će se složiti da je sam naslov ovog rada izazovan. Naime, nije se još u nas dogodilo da bi ZZR bio analiziran sa stajališta sudske prakse i suđenja uopće. Ta novost što ju je autor izazvao nudi ljudima dobre volje mogućnost da pokušaju afirmirati odgovornost za provedbu ZZR-a u pravosuđu i svakom suđenju.

Premda je općenito poznato koje su i kakve odgovornosti, autor pobliže definira vrste odgovornosti u zaštiti na radu, otvarajući svaku od tih odgovornosti sudskoj i pravosudnoj funkciji države. Autor drži da državna strogost i pravednost u primjeni ZZR-a može i mora rezultirati porastom odgovornosti za zaštitu na radu. Zaštita na radu mora se uređivati ne samo gomilanjem amorfnih tehničkih i socijalnih normi, već odgovornošću svih, a sad nije tako.

To nameće svima potrebu da se promijene mišljenja o tome što znači za radnu i životnu okolinu ovo sadašnje stanje. Ono se bez pravosuđa ne može bitno mijenjati, jer su faktori rizične odgovornosti u korist kapitala, a ljudska prava na sigurnost na radu pred tim naletom nemaju pravo značenje.

Nije nam za tražiti krivce, već razvijati stručni i odgovorni rad. Povezivanje ZZR-a sa sudskom praksom jedan je od načina, pozivanje stručnjaka za zaštitu na radu na suradnju, ispitivanje pojedinih slučajeva i iz njih stvarati novu odgovornost.

*mr. sc. Nikola Muslim, dipl. iur.  
Zagreb*