

MAŁGORZATA MĘDRALA

Obowiązki ze sfery bhp w zatrudnieniu niepracowniczym¹

The Obligations in Occupational Health and Safety of Non-Employees

WPROWADZENIE

Sfera bezpieczeństwa i higieny pracy jest jednym z najistotniejszych aspektów związanych z zatrudnieniem, i to nie tylko pracowniczym. Jej przedmiot ochrony, tj. ochrona życia i zdrowia człowieka pracującego, ma charakter uniwersalny. Odnosi się do każdej osoby zatrudnionej. U podstaw wprowadzenia regulacji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy leży ochrona życia i zdrowia każdego człowieka wykonującego pracę na jakiegokolwiek podstawie prawnej. W doktrynie wskazuje się, że chodzi tutaj o gwarancje prawne służące zabezpieczeniu życia i zdrowia w procesie pracy, a nie tylko pracy podporządkowanej w ramach stosunku pracy².

Istota zasady bhp stanowczo wykracza poza zakres aksjologii zatrudnienia pracowniczego, choć głównie z nim jest kojarzona. W najnowszej literaturze wskazuje się, iż prawo pracy w znacznym stopniu ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności pracodawców w celu ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia pracowników³. Zwraca się uwagę, iż prawo osoby pracującej do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy to prawo socjalne, a związane z tym obowiązki pracodawców to obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Wypełnienie przez pracodawców zobowiązań z tego zakresu łączy się z nakładami o charakterze finansowym, materialnym oraz osobowym. Regulacje z tego zakresu mają na celu

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków MNiSW przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na badania dla młodych naukowców i uczestników studiów doktoranckich.

² Zob. szerzej na ten temat: A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 162.

³ *Ibidem*, s. 161.

wypełnienie obowiązków państwa względem osoby zatrudnianej za pośrednictwem pracodawcy. W przypadku podmiotów zatrudniających niebędących pracodawcami ingerencja ustawodawcy nieco się różni, aczkolwiek w kolejnych nowelizacjach przepisów prawa pracy można dostrzec wyraźną tendencję do ekspansji prawa pracy w tym zakresie także na stosunki pozapracownicze.

Konstytucja nakłada na państwo obowiązek dbałości o życie i zdrowie osoby pracującej. Pod ochroną Konstytucji RP pozostają życie i zdrowie obywatela (art. 38 i art. 68 ust. 1) oraz prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1). Każdy podmiot zatrudniający, w tym pracodawca, realizuje więc obowiązki państwa⁴.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Jest to zatem jedno z praw obywatelskich. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Budowa art. 66 Konstytucji nie budzi wątpliwości co do tego, że ochroną w nim przewidzianą ma być objęty każdy, kto wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, a nie tylko pracownik. Prowadzi to do wniosku, iż ochrona życia i zdrowia w procesie pracy nie może być ograniczona jedynie do pracowników. Państwo w imię zasady sprawiedliwości i równości w zatrudnieniu powinno zapewnić każdemu pracobiorcy taki sam poziom ochrony bhp. Świadczy o tym literalne porównanie brzmienia tego przepisu Konstytucji z innymi przepisami, jak chociażby ust. 2 art. 66 Konstytucji, który wyraźnie odnosi się do „pracownika”. Unormowanie z ust. 2 art. 66 Konstytucji RP odnosi się nie do prawa „każdego”, lecz do pracowniczego „prawa do wypoczynku”. Takie stanowisko zajął wyraźnie sam ustrojodawca⁵. Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy charakteryzuje zarówno międzynarodowe (konwencje i zalecenia MOP), jak i unijne prawo pracy.

Konstytucja jednocześnie zastrzega, iż sposób realizacji prawa do bhp określa ustawa. Sformułowanie, w myśl którego sposób realizacji określonego prawa konstytucyjnego ma określić ustawa, oznacza, że określenie treści (zakresu) tego prawa Konstytucja wyraźnie pozostawiła organom władzy ustawodawczej. W tym przypadku tzw. swoboda ustawodawcy ma bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale i do określenia treści (zakresu) tego prawa⁶.

Nie ulega wątpliwości, iż sfera bhp jest szczególnie istotna ze względu na bezpośredni związek z życiem i zdrowiem osób wykonujących pracę, dlatego wymaga ona pewnej analizy z perspektywy zasady równości i sprawiedliwości

⁴ *Ibidem*, s. 169.

⁵ J. Jankowiak, *Glosa do wyroku TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/2000*, teza nr 1, GSP-Prz.Orz. 2008, z. 4, poz. 163.

⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2009 roku, IV SA/Wr 359/09, LEX nr 551964.

w zatrudnieniu. Obowiązki z tego zakresu państwo realizuje przy tym przede wszystkim przez podmioty zatrudniające. Dotyczy to związanych z tym kosztów osobowych, organizacyjnych i materialnych. Obowiązki te dodatkowo ustawodawca różnicuje w zależności od rodzaju podmiotu organizującego pracę oraz podstawy zatrudnienia pracobiorców. Najgłębsza ingerencja ustawodawcy ma miejsce w przypadku zatrudnienia pracowniczego. Tymczasem w wielu przypadkach ryzyko niezapewnienia przez pracodawcę przepisów z zakresu bhp stanowczo wykracza poza zatrudnienie pracownicze i może wpłynąć na bezpieczeństwo nie tylko pracowników, ale także osób zatrudnionych na innej podstawie czy też osób trzecich przebywających na terenie nie tylko zakładu pracy, ale i na terenie przedsiębiorstwa szeroko rozumianego niepracodawcy. Dlatego z tej perspektywy chcę dokonać analizy obowiązków ze sfery bhp w stosunku do pracowników oraz osób wykonujących pracę na innej podstawie zatrudnienia, jak również dokonać analizy w tym kontekście obowiązków podmiotów zatrudniających niebędących pracodawcami.

W doktrynie wyrażono pogląd, iż rekonstruowanie treści konstytucyjnego prawa do bhp na gruncie obecnie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej, które nawiązuje do globalnej kultury prawnej z zakresu bhp, pozwala w szczególności uznać, że „istota” owego prawa, a więc jego „jądro” niemogące podlegać ograniczeniu z uwagi na zdanie drugie ust. 3 art. 31 Konstytucji RP, obejmuje trzy fundamentalne prawa osoby zatrudnionej:

- prawo do wiedzy w sferze bhp,
- prawo do partycypacji w sferze bhp,
- prawo do uchylenia się od niebezpieczeństwa dla zdrowia lub życia przy pracy⁷.

Dlatego z tej potrójnej perspektywy chcę przeanalizować sytuację osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w sferze bhp oraz obowiązki w tej sferze innych niż pracodawcy podmiotów organizujących pracę.

ZAKRES PODMIOTOWY KODEKSOWEGO PRAWA DO BHP

Na pozytywną ocenę zasługuje, iż ustawodawca w ramach kodeksu pracy objął większością regulacji ze sfery bhp osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Pomimo iż kodeks pracy reguluje zatrudnienie pracownicze, niektóre jego regulacje, w tym ze sfery bhp, dotyczą także niepracowników, a nawet innych niż pracodawcy podmiotów zatrudniających.

Przez osoby fizyczne wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy należy rozumieć osoby, których stosunek zatrudnienia powstał przez zawarcie umów o charakterze cywilnoprawnym, np. umowy o pracę nakładczą, umowy

⁷ J. Jankowiak, *op. cit.*

zlecenia, umowy agencyjnej, umowy o dzieło lub innej umowy o świadczenie usług. Dotyczy to także wolontariuszy.

Art. 15 k.p., ustanawiający jedną z podstawowych zasad prawa pracy, stanowi o obowiązku pracodawcy do zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Natomiast dział X Kodeksu pracy zatytułowany jest szerzej i brzmi „Bezpieczeństwo i higiena pracy”, tym samym odnosi się również do innych osób przebywających lub wykonujących pracę na innej podstawie na terenie miejsca pracy. Podstawowe w tym zakresie pozostają jednak przepisy art. 304 i 304¹ k.p.

Zgodnie z art. 304 § 1 k.p. pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 k.p., pięciu grupom osób: wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę (§ 1), osobom prowadzącym w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę na własny rachunek działalność gospodarczą (§ 1), uczniom i studentom (§ 2)⁸ i osobom postronnym, niebiorącym udziału w procesie pracy (§ 4). Osobną grupę stanowią żołnierze w czynnej służbie wojskowej oraz przebywający w zakładach karnych i zakładach poprawczych (§ 5). O obowiązku zapewnienia tym osobom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy decyduje zatem zależność co do miejsca pracy. Obowiązek ten w pewnym zakresie dotyczy także osób trzecich. W razie prowadzenia prac w miejscu, do którego mają dostęp osoby niebiorące udziału w procesie pracy, pracodawca jest obowiązany zastosować środki niezbędne do zapewnienia ochrony życia i zdrowia tym osobom⁹.

Ponadto te same wymagania ustawodawca postawił wobec przedsiębiorców niebędących pracodawcami, organizujących pracę wykonywaną przez osoby fizyczne: 1) na innej podstawie niż stosunek pracy, 2) prowadzących na własny

⁸ Zgodnie z art. 228 p.s.w. rektor jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki osobom pobierającym w uczelni naukę lub odbywającym zajęcia praktyczno-techniczne albo wykonującym prace na rzecz uczelni. Na podstawie upoważnienia z art. 228 ust. 2 p.s.w. zostało wydane rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 5 lipca 2007 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w uczelniach (Dz.U., nr 128, poz. 897). W szkołach i placówkach oświatowych ogólne przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz.U. z 2003 roku, nr 6, poz. 69 z późn. zm.).

⁹ Coraz częściej uprawnienia osób zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy są regulowane bardziej szczegółowo w ustawach szczegółowych. Przykładem jest ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1118). Na podstawie jej art. 45 korzystający ma obowiązek informować wolontariusza o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanymi świadczeniami oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami, a także zapewnić wolontariuszowi, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, bezpieczne i higieniczne warunki wykonywania przez niego świadczeń, w tym – w zależności od rodzaju świadczeń i zagrożeń związanych z ich wykonywaniem – odpowiednie środki ochrony indywidualnej. Do wolontariusza stosuje się zatem art. 304 k.p. Regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mają więc w tym zakresie głównie charakter „edukacyjny”.

rachunek działalności gospodarczą. Regulacja ta dotyczy przedsiębiorców zatrudniających wyłącznie osoby fizyczne na innych podstawach niż stosunek pracy, a więc niebędących pracownikami w rozumieniu kodeksu pracy.

Z powyższym obowiązkiem pracodawcy koreluje obowiązek pracodawców przestrzegania przepisów prawa pracy. W myśl art. 304¹ k.p. obowiązki, o których mowa w art. 211 k.p.¹⁰, w zakresie określonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, ciąży również na osobach fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, a także na osobach prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę. Obowiązki te określa w stosunku do niepracowników pracodawca lub inny podmiot organizujący pracę.

Podkreślić należy, iż na podstawie powyższego odesłania przepis art. 207 § 2 k.p. stosuje się w przypadku niepracowników zatrudnionych u pracodawców wprost, a nie jedynie odpowiednio. Z kolei do niepracowników zatrudnianych przez inny niż pracodawca podmiot organizujący pracę przepisy te stosuje się odpowiednio. Zgodnie z tym przepisem pracodawca jest obowiązany chronić zdrowie i życie niepracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. W szczególności pracodawca jest obowiązany:

- organizować pracę w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy,
- zapewniać przestrzeganie w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, wydawać polecenia usunięcia uchybień w tym zakresie oraz kontrolować wykonanie tych poleceń,
- reagować na potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dostosowywać środki podejmowane w celu doskonalenia

¹⁰ Zgodnie z art. 211 k.p. przestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy jest podstawowym obowiązkiem pracownika. W szczególności pracownik jest obowiązany: 1) znać przepisy i zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, brać udział w szkoleniu i instruktażu z tego zakresu oraz poddawać się wymaganym egzaminom sprawdzającym, 2) wykonywać pracę w sposób zgodny z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosować się do wydawanych w tym zakresie poleceń i wskazówek przełożonych, 3) dbać o należyty stan maszyn, urządzeń, narzędzi i sprzętu oraz o porządek i ład w miejscu pracy, 4) stosować środki ochrony zbiorowej, a także używać przydzielonych środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego, zgodnie z ich przeznaczeniem, 5) poddawać się wstępnym, okresowym i kontrolnym oraz innym zaleconym badaniom lekarskim i stosować się do wskazań lekarskich, 6) niezwłocznie zawiadomić przełożonego o zauważonym w zakładzie pracy wypadku albo zagrożeniu życia lub zdrowia ludzkiego oraz ostrzec współpracowników, a także inne osoby znajdujące się w rejonie zagrożenia, o grożącym im niebezpieczeństwie, 7) współdziałać z pracodawcą i przełożonymi w wypełnianiu obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy.

istniejącego poziomu ochrony zdrowia i życia pracowników, biorąc pod uwagę zmieniające się warunki wykonywania pracy,

- zapewnić rozwój spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, uwzględniając zagadnienia techniczne, organizację pracy, warunki pracy, stosunki społeczne oraz wpływ czynników środowiska pracy,
- uwzględnić ochronę zdrowia młodocianych¹¹, pracownic w ciąży lub karmiących dziecko piersią oraz pracowników niepełnosprawnych w ramach podejmowanych działań profilaktycznych,
- zapewniać wykonanie nakazów, wystąpień, decyzji i zarządzeń wydawanych przez organy nadzoru nad warunkami pracy,
- zapewniać wykonanie zaleceń społecznego inspektora pracy.

W orzecznictwie zwrócono uwagę, iż obowiązki pracodawcy w zakresie bhp mają charakter:

- bezwarunkowy (obciążają pracodawcę niezależnie od sposobu spełniania świadczenia przez pracownika),
- niepodzielny (działania i zaniechania innych podmiotów nie zwalniają pracodawcy od odpowiedzialności za stan bhp w miejscu pracy),
- realny (muszą być wykonane w naturze, bez możliwości wykonania zastępczego w postaci wypłaty równowartości nieotrzymanego świadczenia),
- podwójnie zakwalifikowany (są powinnościami ze stosunku pracy o charakterze zobowiązaniowym wobec pracownika i publicznoprawnym wobec państwa, którego wykonanie jest zabezpieczone nadzorem państwowym).

Przepisy bhp mają na celu nie tylko funkcję prewencyjną, tj. ochronę życia i zdrowia pracobiorców, ale obejmują także regulacje mające na celu polepszenie zdrowia i samopoczucia osób pracujących w procesie pracy¹².

Ze względu na brzmienie przepisu art. 304 k.p. analizę obowiązków ze sfery bhp pod kątem sprawiedliwości w zatrudnieniu podzieliłam na dwa rodzaje przypadków: z jednej strony są to obowiązki ze sfery bhp pracodawców wobec niepracowników, a z drugiej – obowiązki niepracodawców wobec niepracowników.

¹¹ Na podstawie zawartej z małoletnim umowy zlecenia nie można mu powierzyć wykonywania pracy zabronionej pracownikom młodocianym. Zgodnie z art. 304 § 1 k.p. pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę. Zob. E. Szemplińska, *Zatrudnienie młodocianych*, teza nr 2, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, z. 6, poz. 24.

¹² Zob. M. Meller, *Bezpieczeństwo i higiena pracy w zatrudnieniu niepracowniczym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, z. 9, s. 28.

SPRAWIEDLIWOŚĆ W ZATRUDNIENIU W KONTEKŚCIE OBOWIĄZKÓW BHP PRACODAWCÓW WOBEC NIEPRACOWNIKÓW

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na różnicowanie obowiązków pracodawców w stosunku do zatrudnianych przez siebie pracowników oraz niepracowników. Obowiązki pracodawców wobec niepracowników obejmują co do zasady te same kwestie, ponieważ ustawodawca wprost odsyła do art. 207 § 2 k.p., który statuuje większość obowiązków z tego zakresu. Ponadto ze względu na fakt, iż pracodawcy zatrudniają zarówno pracowników, jak i niepracowników, większość pozostałych kodeksowych rozwiązań szczegółowych ze sfery bhp będzie miała zastosowanie także do niepracowników. Niewątpliwie najważniejszym czynnikiem różnicującym sytuację niepracowników w stosunku do pracowników danego pracodawcy są kwestie finansowania kosztów z tego zakresu. W przypadku pracowników ustawodawca kosztami w zakresie bhp obciąża pracodawców. Do stosunków niepracowniczych nie stosuje się art. 207 § 2¹ k.p., na podstawie którego koszty działań podejmowanych przez pracodawcę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w żaden sposób nie mogą obciążać pracowników. Co więcej, na podstawie art. 304¹ k.p. pracodawca ma dość dużą swobodę uznania, które obowiązki z zakresu bhp mogą być przez niego nakładane na takie osoby. Dotyczy to zwłaszcza szkoleń bhp, badań lekarskich, środków ochrony zbiorowej i indywidualnej, odzieży i obuwia roboczego.

Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę budzi poważne wątpliwości w kontekście zasady równości i sprawiedliwości w zatrudnieniu. Kwestia ta w szczególności uwidacznia się na etapie szkoleń bhp oraz kosztów profilaktycznej opieki zdrowotnej zatrudnionych. W szczególności w doktrynie sporne pozostaje, czy pracodawca ma obowiązek kierowania tych osób na badania lekarskie i szkolenia bhp. Brzmienie art. 229 k.p. oraz art. 237³ k.p. wskazuje, że pracodawca ma bezwzględny obowiązek przeprowadzenia szkoleń bhp oraz skierowania na badania lekarskie jedynie w stosunku do zatrudnianych pracowników. Natomiast w świetle art. 304¹ k.p. pracodawca sam decyduje o obowiązkach zatrudnianych przez niego niepracowników w tym zakresie. Na podstawie powyższych regulacji można więc stwierdzić, że pracodawca nie ma bezwzględnego obowiązku takich czynności wobec osób zatrudnianych na innej podstawie niż stosunek pracy. Niemniej z ogólnej zasady art. 207 § 2 k.p. wynika obowiązek organizowania pracy w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy, reagowania na potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dostosowywania środków podejmowanych w celu doskonalenia istniejącego poziomu ochrony zdrowia i życia pracowników, biorąc pod uwagę zmieniające się warunki wykonywania pracy. W celu wypełnienia tych obowiązków pracodawca ma więc prawo (niejednokrotnie może to stanowić zarzut jako zaniechanie z jego strony) domagać się odpowiednich dokumen-

tów od zatrudnianych osób, potwierdzających ich kwalifikacje czy stan zdrowia w omawianym zakresie. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy rodzaj pracy lub warunki jej wykonywania stanowią szczególne zagrożenie dla zdrowia lub życia osób je wykonujących. Wniosek taki jest wywodzony z reguły instrumentalnego nakazu wyrażonego w art. 207 k.p. W razie braku badań lekarskich lub szkoleń bhp i nieprzedstawienia przez wymienione osoby odpowiednich zaświadczeń pracodawca w większości przypadków nie jest realnie w stanie zapewnić w pełni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy tym osobom. Dotyczy to zwłaszcza prac z narażeniem na czynniki szkodliwe, wymagających szczególnych zdolności psychofizycznych czy wysiłku określonego rodzaju. Na takim stanowisku stanął także WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 stycznia 2009 roku (II SA/Rz 478/08)¹³, w którym wskazał na wymóg dokonania i udokumentowania oceny ryzyka zawodowego związanego z wykonywaną pracą oraz poinformowania o ryzyku osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Jeżeli rodzaj wykonywanej pracy, stopień zagrożeń związanych z warunkami pracy lub przebiegiem procesów jest tak znaczny, wskazane jest, aby nawet do doraźnego wykonywania tych prac lub przebywania w tych warunkach były dopuszczane wyłącznie osoby fizyczne mające odpowiedni stan zdrowia i przeszkolone w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. W takiej sytuacji pracodawca będący dla tych osób zleceniodawcą może wymagać od nich poddania się badaniu lekarskiemu lub szkoleniu w zakresie bhp.

Podobny punkt widzenia przyjmuje także Państwowa Inspekcja Pracy w swoim stanowisku z dnia 8 sierpnia 2007 roku¹⁴, stwierdzając, że jeśli rodzaj wykonywanej pracy, stopień zagrożeń związanych z warunkami pracy lub przebiegiem procesów jest tak znaczny, że wskazane jest, aby nawet do doraźnego wykonywania tych prac lub przebywania w tych warunkach były dopuszczane wyłącznie osoby fizyczne mające odpowiedni stan zdrowia i przeszkolone w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, pracodawca lub inny podmiot organizujący pracę może wymagać od osoby, z którą zawiera umowę cywilnoprawną poddania się badaniu lekarskiemu lub szkoleniu w zakresie bhp. Pracodawca może uzależnić zawarcie umowy cywilnoprawnej od poddania się zleceniobiorcy (wykonawcy) tym badaniom i szkoleniom. Ponoszenie kosztów z tym związanych powinno być uregulowane w umowie. W interesie pracodawcy jest, by umowa łącząca podmioty określała wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Jeśli bowiem obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie będzie zrealizowany właściwie, to podmiotem odpowiedzialnym będzie pracodawca. Jednocześnie jednak pracodawca/zlece-

¹³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 stycznia 2009 roku, II SA/Rz 478/08, LEX nr 532825.

¹⁴ Stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy z 8 sierpnia 2007 roku, GNP/426/4560-364/07/PE, „Rzeczpospolita”, DF 2007/7/174.

niodawca ma prawo wymagać od tych osób uczestnictwa w szkoleniu bhp oraz dostarczenia odpowiednich badań lekarskich na ich koszt. W przypadku osób zatrudnianych na umowach cywilnoprawnych ustawodawca nie obciążył pracodawców kosztami z tego zakresu.

Z takim stanowiskiem koreluje również przepis ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o służbie medycyny pracy (t.j. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1184), na podstawie którego profilaktyczną opieką zdrowotną służby medycyny pracy obejmuje się, na ich wniosek, osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.

Mając na uwadze powyższe, wyrażam pogląd o nierówności w traktowaniu osób pozostających w zatrudnieniu pracowniczym i niepracowniczym u danego pracodawcy, ponieważ ustawodawca nie daje jednakowych gwarancji w zakresie ponoszenia kosztów finansowych profilaktycznej opieki zdrowotnej przez osobę zatrudnianą. W takim przypadku w myśl zasady równości w zatrudnieniu koszty te jako obowiązek publicznoprawny, jeśli nie został nimi obciążony pracodawca, powinny być pokrywane przez państwo.

Na krytykę zasługuje pozostawienie stosunkowo szerokiego stopnia uznania dla pracodawcy co do obowiązku skierowania osoby zatrudnianej na badania lekarskie czy odbycie szkolenia bhp. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku przydzielenia środków ochrony zbiorowej, środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego. Kwestie te są niezwykle istotne z punktu widzenia życia i zdrowia zatrudnianych osób i *de lege ferenda* powinny zostać doprecyzowane przez ustawodawcę. Ponadto możliwość przerzucania przez pracodawców kosztów z tego zakresu na zatrudniane osoby pozostaje wysoce kontrowersyjna w świetle zasady sprawiedliwości i równego traktowania w zatrudnieniu.

Odmienność sytuacji niepracowników zatrudnianych przez pracodawców oraz inne niż pracodawcy podmioty organizujące pracę przejawia się także w tym, iż pomimo że art. 304 k.p. odsyła do stosowania wprost jedynie art. 207 § 2 k.p., należy zwrócić uwagę, iż w przypadku niepracowników zatrudnianych przez podmioty będące pracodawcami większość gwarancji materialnych i osobowych z zakresu bhp zostaje zapewnionych na takim samym poziomie jak w stosunku do pracowników, ponieważ pracodawca, organizując pracę w określony sposób, organizuje ją także w stosunku do osób zatrudnianych na innych podstawach prawnych niż stosunek pracy. Dotyczy to zwłaszcza wyposażenia pomieszczeń, miejsc pracy, oświetlenia, ogrzewania, temperatury itp.¹⁵ Partycypacja w sferze bhp, za wyjątkiem niektórych kosztów, jest więc w dużej mierze porównywalna. Do niepracowników odnoszą się w szczególności wydane na podstawie art. 237¹⁵ k.p. rozporządzenia dotyczące ogólnie obowiązujących przepisów bezpieczeństwa

¹⁵ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2013 roku, IV SA/GI 472/12, LEX nr 1305836.

i higieny pracy w zakresie prac wykonywanych w różnych gałęziach pracy oraz przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczące tych gałęzi lub prac¹⁶.

Nierówność w traktowaniu pracowników i niepracowników dotyczy kwestii podatkowych, zwłaszcza jeśli zleceniodawca nie zapewnia środków profilaktycznej opieki zdrowotnej, ale wypłaca ekwiwalent z tego tytułu. Zwrot przez zleceniodawcę poniesionych przez zleceniobiorcę kosztów niezbędnych badań z zakresu medycyny pracy nie jest zwolniony z podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, bowiem nie zostały spełnione warunki do zwolnienia określone tym przepisem. Świadczenia te nie przysługują na podstawie przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, jako przekazane według zasad przyznawania określonych w odrębnych ustawach lub przepisach wykonawczych¹⁷. Zwrot tych kosztów stanowi natomiast przychód zleceniobiorcy z działalności wykonywanej osobiście, o którym mowa w art. 13 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. z umów zlecenia i o dzieło. Przy czym od kwoty zwrotu wyżej wymienionych kosztów wnioskodawca jako płatnik obowiązany jest do poboru zaliczki na podatek dochodowy na zasadach określonych w art. 41 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podobna sytuacja odnosi się do zwrotu ekwiwalentów pieniężnych za używane przez pracowników przy wykonywaniu pracy narzędzia, materiały lub sprzęt, stanowiące ich własność, gdzie przepis odnosi się wyraźnie jedynie do pracowników czy wartości świadczenia otrzymanego przez pracownika z tytułu organizowanego przez pracodawcę dowozu pracowników autobusem w rozumieniu art. 2 pkt 41 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 roku, poz. 1137 z późn. zm.)¹⁸.

Pewne uwagi krytyczne można także wyrazić na tle niektórych rozwiązań szczegółowych. Na krytykę zasługuje niewliczanie osób stale zatrudnianych na podstawach cywilnoprawnych do liczby pracowników, od utworzenia której wymagane jest powołanie komórki służby bhp¹⁹. Moim zdaniem wliczanie osób zatrudnianych na podstawach cywilnoprawnych byłoby uzasadnione w szczególności w przypadku zatrudnienia na okres dłuższy niż kilka miesięcy. To samo do-

¹⁶ Na przykład rozporządzenie MPiPS z 27 maja 2010 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy pracach związanych z ekspozycją na promieniowanie optyczne (t.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1619); rozporządzenie Ministra Zdrowia z 30 grudnia 2004 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy związanej z występowaniem w miejscu pracy czynników chemicznych (Dz.U. z 2005 roku, nr 11, poz. 86); rozporządzenie Ministra Gospodarki z 30 października 2002 roku w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie użytkowania maszyn przez pracowników podczas prac (Dz.U., nr 191, poz. 1596).

¹⁷ Zgodnie z art. 229 § 6 k.p. badania lekarskie pracowników są przeprowadzane na koszt pracodawcy. Ponosi on ponadto inne koszty profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami, niezbędnej z uwagi na warunki pracy.

¹⁸ Art. 21 ust. 1 pkt 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁹ Zob. art. 237¹¹ k.p.

tyczy kwestii prowadzenia przez pracodawcę konsultacji z pracownikami lub ich przedstawicielami w zakresie działań związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy²⁰ czy powoływania komisji bezpieczeństwa i higieny pracy²¹. Uprawnienia niepracowników w zakresie wiedzy bhp w stosunku do pracowników zostały więc ograniczone, co świadczy również o niesprawiedliwości w zatrudnieniu w przypadku tej grupy osób pracujących.

Wątpliwości może także budzić z punktu widzenia bhp brak ograniczeń co do dziennych i tygodniowych norm czasu pracy. Kwestie te są ważne również z punktu widzenia życia i zdrowia ludzkiego i pozwalają na tezę o nierówności w zatrudnieniu tych podmiotów.

OBOWIĄZKI Z ZAKRESU BHP NIEPRACODAWCÓW WOBEC NIEPRACOWNIKÓW

Na odrębne omówienie zasługują obowiązki innych niż pracodawca podmiotów organizujących pracę w stosunku do niepracowników. Ustawodawca we wprowadzonym w 2007 roku art. 304 § 3 k.p.²² zobowiązał przedsiębiorców (podmioty niebędące pracodawcami) organizujących pracę osób fizycznych na innej podstawie niż stosunek pracy do odpowiedniego stosowania art. 207 § 2 k.p. Różnica sytuacji tych osób polega na tym, iż stosowanie tych przepisów w przeciwieństwie do niepracowników zatrudnianych przez pracodawców odbywa się w „odpowiednim” zakresie, a nie wprost. Oznacza to różne możliwości stosowania przepisu art. 207 § 2 k.p.:

- stosowanie pełne, czyli wprost, postanowień art. 207 § 2 k.p., bez żadnych zmian w ich dyspozycji,
- stosowanie art. 207 § 2 k.p. ze zmianami wynikającymi ze stanu prawnego i faktycznego,
- niestosowanie w ogóle art. 207 § 2 k.p. ze względu na jego bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla normowania tych stosunków prawnych, „do których mogły one być stosowane odpowiednio”.

Celem takiego rozwiązania jest możliwość uwzględnienia realnej sytuacji podmiotu zatrudniającego, dostosowanie się do jego specyfiki. Wskazuje się, iż najlepiej, by powyższe elementy były określone w umowie cywilnoprawnej zawartej przez strony.

²⁰ Zob. art. 237^{11a} k.p.

²¹ Obowiązek taki istnieje w przypadku zatrudniania przez pracodawców 250 pracowników – zob. art. 237¹² k.p.

²² Art. 304 § 3 zmieniony przez art. 95 pkt 9b ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U., nr 89, poz. 589) z dniem 1 lipca 2007 roku.

Z powyższego wynika, iż faktyczne stosowanie przepisów w przedmiotowym zakresie ulega nieco większemu ograniczeniu niż w przypadku obowiązków pracodawców w stosunku do niepracowników. Na krytykę zasługuje również, iż regulacja ta nie obejmuje pracodawców nieprowadzących działalności gospodarczej. Nie ma bowiem w moim przekonaniu racjonalnego uzasadnienia przemawiającego za wyłączeniem tej grupy podmiotów z tych obowiązków.

Istotnym kryterium decydującym o obowiązkach danego przedsiębiorcy w zakresie bhp jest odpowiedzialność za organizację pracy. Jeśli zatem osoba fizyczna zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej wykonuje pracę w miejscu przez siebie wyznaczonym przy użyciu własnych maszyn, urządzeń, narzędzi, to nie będzie to rodziło określonych obowiązków z dziedziny bhp po stronie przedsiębiorcy zlecającego pracę. Osoba taka sama bowiem jest organizatorem swojej pracy. W takim przypadku dużą rolę praktyczną odgrywa umowa stron, w której w zależności od rodzaju odpowiedzialności przedsiębiorcy (zlecającego pracę) konieczne jest określenie zakresu stosowania przepisów bhp do zatrudnienia pozapracowniczego, z uwzględnieniem danego przypadku samego zatrudnienia (np. praca na stałe, praca doraźna lub o charakterze jednorazowym, ponoszenie ryzyka i odpowiedzialności w związku ze świadczonym przedmiotem umowy).

Przepisy art. 304 k.p. i art. 304¹ k.p. nie rozstrzygają, w jaki sposób obowiązki z dziedziny bhp mają być zrealizowane. Decydującą rolę w tym zakresie odgrywa umowa zawarta przez strony. Podmiot organizujący pracę ma możliwość znacznego przesunięcia ciężarów finansowych i organizacyjnych związanych ze sferą bhp na osoby zatrudniane przez niego. Z pewnością problematyka ta dotyczy kwestii szkoleń pracowniczych oraz badań lekarskich w takim zakresie, jak zatrudnionych u pracodawców osób na podstawach cywilnoprawnych. Podmiot organizujący pracę może wymagać od osoby, z którą zawiera umowę o wykonywanie usług, aby poddała się badaniom lekarskim i szkoleniu bhp, zwłaszcza gdy wykonywana praca zagraża zdrowiu, a nawet życiu wykonawcy.

Kolejną sferą budzącą wątpliwości z konstytucyjnego punktu widzenia jest możliwość przerzucenia kosztów bhp w zakresie narzędzi, urządzeń czy nawet środków ochrony indywidualnej na pracobiorców. Ze względu na fakt, iż podmiot organizujący pracę nie posiada przymiotu pracodawcy, a tym samym nie ciąży na nim bezpośrednio niektóre obowiązki charakterystyczne dla zatrudnienia pracowniczego związane ze sferą organizacji pracy, również partycypacja w sferze bhp dla zatrudnianych przez niego osób będzie na niższym poziomie niż w przypadku niepracowników zatrudnianych przez pracodawców.

Podmiot zatrudniający nie jest w ogóle zobowiązany do tworzenia służby bhp czy prowadzenia z pracownikami konsultacji w kwestiach bezpieczeństwa i higieny pracy. Instytucje te mają natomiast pewne znaczenie z punktu widzenia możliwości decydowania o zagrożeniach ze sfery bhp na terenie miejsca pracy.

Jeszcze bardziej ograniczona zostaje zatem sfera wiedzy w zakresie bhp niepracowników u niepracodawców.

SANKCJE ZA NARUSZENIE ZASAD BHP

Nieprzestrzeganie przepisów i zasad bhp przez osoby odpowiedzialne za stan bhp stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny od 1000 zł do 30 000 zł (art. 283 § 1 k.p.). Jest to odpowiedzialność zindywidualizowana. Osoba odpowiedzialna za organizację pracy będzie mogła być również pociągnięta do odpowiedzialności karnej, w szczególności za przestępstwo z art. 220 k.k., jeżeli na skutek niezapewnienia odpowiednich warunków bhp narazi pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

W wyroku z dnia 19 lutego 2013 roku, IV KK 216/12, Sąd Najwyższy orzekł, iż podmiotem przestępstwa z art. 220 § 1 k.k. jest jedynie osoba odpowiedzialna za przestrzeganie bezpieczeństwa i higieny pracy, a więc może być nim nie tylko kierownik zakładu pracy, ale również każda inna osoba kierująca pracownikami (art. 212 k.p.) oraz osoby pełniące funkcje kontrolne i nadzorcze z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, nawet jeżeli nie pozostają w strukturze organizacyjnej zakładu pracy. Istotne przy tym jest, że każda z odpowiedzialnych osób odpowiada za własne zachowania, niezależnie od odpowiedzialności innych osób, gdyż „prawu karnemu obca jest konstrukcja ponoszenia odpowiedzialności za kogoś”.

Na krytykę w tym kontekście zasługuje uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 roku, I KZP 34/05, według której przedmiotem ochrony są w normach zawartych w art. 220 k.k. prawa osoby pozostającej w stosunku pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p., a więc w takim stosunku, jaki – uwzględniając jego rzeczywiste cechy – jest lub powinien być nawiązany przez dokonanie jednej z czynności prawnych określonych w art. 2 k.p. Należy zwrócić uwagę, iż funkcją tego przepisu jest – zgodnie z tytułem rozdziału XXVIII Kodeksu karnego – ochrona „bezpieczeństwa osób wykonujących pracę zarobkową”. *De lege ferenda* brzmienie przepisu art. 220 k.k. powinno być zmienione tak, by dotyczyło każdej osoby wykonującej pracę, a nie tylko pracownika. Ponadto art. 220 k.k. stanowi *lex specialis* do art. 160 k.k., który dotyczy narażenia człowieka na niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu w ogóle, dlatego należy dostrzec potrzebę udzielenia osobom wykonującym pracę zarobkową bardziej efektywnej ochrony w realiach współczesnego rynku pracy.

Niezależnie od odpowiedzialności karnoprawnej, z uwagi na przedmiot ochrony, którym jest życie i zdrowie pracowników, możliwe są również konsekwencje cywilnoprawne za szkody na osobie. Naruszenie tego obowiązku może stanowić czyn niedozwolony niezależnie od tego, że może być również uznane za naruszenie objętego treścią stosunku pracy obowiązku zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 207 § 2 k.p.). Może ono

nastąpić także wtedy, gdy pracodawcy nie można zarzucić naruszenia konkretnego przepisu prawa, dlatego w tym zakresie nie dostrzegam istotnych nierówności na etapie dodatków wyrównawczych czy świadczeń gwarantowanych przez ustawodawcę pracownikom w przypadku choroby zawodowej lub wypadku przy pracy (art. 230–231 k.p.), ponieważ w takiej sytuacji osoba zatrudniona na innej podstawie także może dochodzić roszczeń deliktowych (jak odszkodowanie, zadośćuczynienie, renta) na ogólnych podstawach przepisów prawa cywilnego. Podobna sytuacja dotyczy możliwości odmowy wykonywania pracy w przypadku braku odpowiednich warunków bhp (art. 210 k.p.). Przepisy cywilnoprawne zapewniają bowiem odpowiednie instrumenty w tym zakresie, jeżeli umowa nie jest możliwa do wykonania z przyczyn leżących po stronie zleceniodawcy. Niepodjęcie możliwych i dyktowanych doświadczeniem życiowym oraz dbałością o zdrowie i życie osób pozostających w sferze działania zakładu pracy (lub innej instytucji) działań zapobiegających naruszeniu tych dóbr jest samo w sobie naruszeniem porządku prawnego, uzasadniającym jego kwalifikację jako deliktu. Pogląd o zasadności kwalifikowania zaniedbań pracodawcy dotyczących wykonywania obowiązków z zakresu ochrony życia i zdrowia pracowników jako czynów niedozwolonych jest od dawna ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości kontrolowania przez PIP także innych podmiotów zatrudniających, jak również obowiązków bhp wobec niepracowników. Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy stanowi, iż do jej zadań należy nadzór i kontrola zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy: 1) osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz osobom wykonującym na własny rachunek działalność gospodarczą w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub przedsiębiorcę, niebędącego pracodawcą, na rzecz którego taka praca jest świadczona, 2) przez podmioty organizujące pracę wykonywaną przez osoby fizyczne na innej podstawie niż stosunek pracy, w ramach prac społecznie użytecznych.

PODSUMOWANIE

Analiza wybranych zagadnień ze sfery bhp w stosunku do pracowników oraz niepracowników, jak również pracodawców i niepracodawców, pozwala na dostrzeżenie pewnych nierówności w stosunku do zatrudnienia pracowniczego. Istnieją natomiast niewątpliwe argumenty konstytucyjne przemawiające za równym traktowaniem wskazanych grup osób w tym zakresie. Nierówności występują zarówno na płaszczyźnie pracodawca – inny podmiot organizujący pracę (niepracodawca), jak również pracownicy – podmioty zatrudniane na innych podstawach prawnych (niepracownicy). Ustawodawca nie gwarantuje takich samych uprawnień i zabezpieczeń organizacyjnych w zakresie partycypacji w sferze bhp oraz

w zakresie wiedzy dotyczącej bhp pracownikom i niepracownikom. Wątpliwości budzą zwłaszcza koszty badań lekarskich czy niektórych szkoleń, które mogą zostać przerzucone na zatrudniane osoby. W takim przypadku koszty te, jeśli zostały zdjęte z podmiotów organizujących pracę, powinny być moim zdaniem pokrywane przez państwo. Wątpliwości budzą także kwestie ich rozliczania, a zwłaszcza braku zwolnienia podatkowego w przypadku niepracowników. Ponadto nierówne traktowanie dotyczy relacji pracodawców w stosunku do innych podmiotów organizujących pracę. Siłą rzeczy koszty materialne, osobowe i organizacyjne pracodawców są znacznie wyższe niż w przypadku podmiotów zatrudniających osoby fizyczne na innych podstawach prawnych.

Mając to na uwadze, wyrażam pogląd, iż powyższe regulacje rodzą duże wątpliwości natury sprawiedliwościowej w stosunku do zatrudnianych osób na innych podstawach niż stosunek pracy oraz w konsekwencji ze względu na większe przerzucenie kosztów finansowych na pracodawców z zakresu obowiązków publicznoprawnych działają na niekorzyść zatrudnienia pracowniczego.

BIBLIOGRAFIA

- Jankowiak J., *Glosa do wyroku TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/2000*, teza nr 1, GSP-Prz. Orz. 2008, z. 4, poz. 163.
- Meller M., *Bezpieczeństwo i higiena pracy w zatrudnieniu niepracowniczym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, z. 9.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.
- Szemplińska E., *Zatrudnienie młodocianych*, teza nr 2, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, z. 6, poz. 24.

SUMMARY

The article describes the employers' and non-employers' obligations in occupational health and safety of non-employees. The author emphasizes that the health and safety at work is important not only towards people who are employed on the basis of the contract of employment but also on the basis of civil contracts. Regulations pertaining this matter are to fulfill the State's obligations towards workers by the employer. The author's conclusion is that the regulations of discussed matter regarding to people who are working on the basis of contract of employment and on the basis of civil contracts are unjust in some legal aspects.

Keywords: health and safety at work; employer; non-employer; employee; non-employees