

Ogólnopolska Konferencja Popularno-Naukowa

Bezpieczeństwo i higiena pracy w regulacjach prawnych i w praktyce

Warszawa, dn. 7 października 2024 r.

Dr hab. nauk prawnych Marian Andrzej Liwo
Adwokat

Szanowni Państwo według piastowanych godności i zajmowanych stanowisk!

Jako członkowi władz Stowarzyszenia Ochrony Pracy i pracownikowi naukowemu zajmującemu się od wielu lat problematyką bezpieczeństwa w różnych jego rodzajach oraz zagadnieniami zatrudnienia w oparciu o różne podstawy prawne, przypadł mi zaszczyt przedstawiania referatu wprowadzającego dotyczącego publiczno-prawnego charakteru obowiązków w zakresie bhp i determinantów ich realizacji w oparciu o doświadczenia stowarzyszenia.

Realizacja zamierzenia jest bardzo trudna, ze względu na obowiązujący mnie zakres czasowy wypowiedzi 15 minut, tak jak i innych referujących. Stąd też będę ograniczał się do tez zmierzających, do dalszych rozważań i dyskusji nie uważając swoich przemyśleń za zamknięte.

Dzisiejsza konferencja ma charakter szczególny bowiem wiąże się również z 20 leciem działalności SOP jako podmiotu publicznego podlegającego regulacji ustawowej zawartej w ustawie z 7.04.1989 roku Prawo o stowarzyszeniach według, której istotą jego trwałości, jest trwałość jego celów, która doskonale wpisuje się do działań na rzecz ochrony pracy, które nie są czynnościami jednorazowymi.

20 lat w życiu człowieka to już jego dojrzałość, 20 lat w działalności podmiotu publicznego to także niemało. Można w tym czasie wiele zyskać lub stracić. Stowarzyszenie Ochrony Pracy zyskało w tym czasie powszechne uznanie i szacunek mimo niekiedy różnego rodzaju trudności w realizacji zadań ustawowych zgodnych z jego celami. Wynikały one między innymi z niedoceniań jego działalności przez podmioty, które winny być otwarte na współdziałanie, czy też i trudności finansowych stowarzyszenia.

Obecność na dzisiejszej konferencji wielu znakomitych osobowości z różnych środowisk pozwala na przekonanie, że mające w przeszłości niedoskonałości w zakresie współpracy to już historia.

Nie jest moim zadaniem omawianie działalności stowarzyszenia, która jest wielokierunkowa. Nie pozwala na to także ograniczony czas mojej wypowiedzi.

Wystarczy jednak popatrzeć na jego publikator i zawarte w nim tematy, które wskazują na działalność edukacyjną i popularyzatorską w zakresie różnych zagadnień z dziedziny ochrony pracy, a także normotwórczą, poprzez wskazywanie niedoskonałości rozwiązań prawnych i potrzeby ich zmian w kierunku zapewnienia poszanowania prawa związanego z zatrudnieniem w oparciu o przepisy prawa pracy i regulacje administracyjno-prawne dotyczące stosunków służbowych. Służba bowiem to także racjonalna czynność człowieka podobnie jak praca podlegająca ochronie w myśl art. 24 Konstytucji RP, o czym niekiedy się zapomina.

Biorąc pod uwagę obowiązującą mnie dyscyplinę czasową wypowiedzi poruszę tylko niektóre problemy związane z bezpieczeństwem i higieną pracy i ochroną zatrudnionych w procesie zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego inspirując do dalszych przemyśleń i dyskusji.

Pojęcie bezpieczeństwa i higieny pracy jak i przepisów tego bezpieczeństwa jest kategorią języka prawniczego z uwagi na brak ich normatywnego określenia. Podobnie jest z pojęciem ochrony pracy (jakkolwiek jest ona pewną metaforą, bo nie chroni się pracy, a tylko człowieka w jej procesie). Prawo wspólnotowe również nie definiuje tego pojęcia¹. Należy zauważyć, że przystąpienie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w żadnym przypadku nie oznacza, że w krajach Wspólnoty należy dążyć do jednolitej terminologii pojęć związanych z bezpieczeństwem zatrudnionych. Wspólnota Europejska jak i regulacje międzynarodowe nie zobowiązują bowiem do tej jednolitości kładąc nacisk na zakres zadań i obowiązków z nich wynikających. Z tego względu biorąc pod uwagę historyczność określenia bezpieczeństwa i higieny pracy i jego spójność z postanowieniami Konstytucji RP, a także zadaniami Państwowej Inspekcji Pracy i innych inspekcji specjalnych, dozorów i

¹ Zob. L. Florek, Europejskie prawo pracy, Warszawa 2010, s.207 i literatura tam powołana

L. Pacholski, Założenia systemu ochrony pracy w Polsce [w:] Ochrona pracy w Polsce, a przemiany społeczno-ekonomiczne. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994, s.9 i nast.

L. Florek Prawna ochrona pracowników. Studia i materiały. Zeszyt 5, Warszawa 1990, s.18

A. Świątkowski, Bezpieczeństwo i higiena pracy, Kraków 2003, s.170 zob. też OIL/83/1 Polski Przekład Dyrektywy CIOP Warszawa 2001.

T. Wyka Ochrona zdrowia i życia pracowników jako element stosunku pracy, Warszawa 2003, s. 73 i literatura tam powołana

E. Kołodziejczyk, Podstawy prawne bezpieczeństwa i higieny pracy[w:]Bezpieczeństwo i higiena pracy red. K. Grabowska Wawrzyniecka, Warszawa 2010, s. 16 i nast.; M. Liwo Bezpieczeństwo i higiena pracy oraz służby jako jeden z determinantów bezpieczeństwa. Uwagi w przedmiocie potrzeby nowej regulacji.

Opracowanie przekazane do druku.

nadzorów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i higieny, należałoby pozostawić to określenie bez dokonywania w nim nieuzasadnionych zmian.

Przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i wynikającej z nich ochronie człowieka w procesie pracy jak i całemu prawu pracy przypisuje się charakter publicznoprawny ze względu na bezpośrednią rolę państwa w ich stanowieniu i zapewnieniu przestrzegania oraz charakter obowiązków nie tylko wobec zatrudnionych, ale także wobec państwa w zakresie jego nadzoru nad warunkami pracy.²

W myśl bowiem artykułu 24 Konstytucji RP praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Państwo zatem jako szczególnego rodzaju organizacja, czyni to za pośrednictwem swojego aparatu w skład, którego wchodzi różnego rodzaju organy i podmioty charakteryzujące się różnorodnością wyposażenia i określone prawem uprawnienia.³

Na tle brzmienia artykułu 66 ust. 1 Konstytucji wskazującego na prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie można też ograniczać tego prawa mającego charakter powszechny wyłącznie do zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Stąd też prawo do tych warunków związanych ze świadczeniem szeroko rozumianej pracy człowieka mają nie tylko pracownicy, ale i osoby zatrudnione na podstawie innych stosunków zatrudnienia w tym i administracyjno-prawnych. Realizacja tego prawa jest przedmiotem również publikacji Stowarzyszenia na łamach jego publikatora.

Należy zauważyć, że bezpieczeństwo jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych i przedmiotem wielu regulacji prawnych, w tym i ustawy z 26.06 1974 roku Kodeksu pracy⁴, a w szczególności regulacji zawartych w dziale dziesiątym tego Kodeksu. Ze stanem warunków pracy związane są bowiem poważne konsekwencje zobowiązujące państwo do kształtowania w sposób bezpieczny wykonywania pracy z zapewnieniem niezbędnej ochrony i prawa do bezpieczeństwa. Z tego też względu na uwagę zasługuje propozycja wyłączenia z Kodeksu pracy (podnoszona wielokrotnie w publikacjach stowarzyszenia) oprócz zbiorowego prawa pracy, także problematyki

² Zob. też M. Borucka-Arctowa, J. Wolański, Prawo publiczne i prawo prywatne [w:] Wstęp do prawoznawstwa, Zawiercie 2000, s.50

³ Zob. szerzej L.G.Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie (red.)L. Sobolczyk, Lublin 2015, s.15

⁴ Dz. U. Nr 13 poz. 91

bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ich uregulowania w dwóch odrębnych ustawach. Jakkolwiek wymienione regulacje prawne są częścią prawa pracy to jednak należy zauważyć, że zawierają specyficzne unormowania tego prawa. Inny jest też cel i charakter przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, co przesądza o ich szczególnej roli w prawie pracy, czemu daje wyraz konstytucja w artykule 24 i 66 ust. 1.

Należy przypomnieć, że problematyka bezpieczeństwa i higieny pracy była już odrębnie uregulowana od innych wówczas obowiązujących przepisów prawa pracy. Stało się to w wyniku bardzo dobrze ocenianej ustawy z 30.03.1965 roku o bezpieczeństwie i higienie pracy⁵, która obowiązywała do dnia wejścia w życie Kodeksu pracy i stanowiła wzorzec regulacji dla przepisów bhp w Kodeksie pracy.

Mające obecnie miejsce usytuowanie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w dziale dziesiątym i w innych działach tego Kodeksu przy bardzo zróżnicowanym charakterze przepisów tego Kodeksu powoduje wrażenie niezrozumienia przez ustawodawcę, że tylko wybrane przepisy tego aktu normatywnego stanowią podstawę do formułowania decyzji w postępowaniu administracyjnym. Nie sprzyja poprawności tego postępowania, ale i powoduje zmniejszenie znaczenia przepisów tego działu o charakterze bezwzględnie obowiązującym.

Uchwalając nową ustawę o bezpieczeństwie i higienie pracy uzasadnionym byłoby pozostawienie jednak w Kodeksie pracy przepisów wyznaczających w sposób ogólny obowiązki dotyczące bezpieczeństwa i higieny zawarte w szczególności w artykule 15, 94, 100, 104¹ § 1 Kodeksu. Ze względu na to, że przepisy związane z bezpieczeństwem i higieną pracy zawarte są także w dziale ósmym Kodeksu dotyczącym uprawnień pracowników wynikających z rodzicielstwa oraz dziale dziewiątym dotyczącym zatrudnienia młodocianych, a także i dziale szóstym np. w zakresie pracy w porze nocnej, zasadnym byłoby również pozostawienie ich w tych działach ze względu na ich powiązanie z innymi przepisami ochronnymi zawartymi w tych działach w zakresie czynności i osób w nich wskazanych.

Z Kodeksu pracy należałoby jednakże przenieść do ustawy o bezpieczeństwie i higienie pracy przepis zawarty dotąd w art. 283 (dział trzynasty Kodeksu pracy) dotyczący odpowiedzialności za wykroczenie przeciwko prawom

⁵ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465

pracownika. Trudno bowiem wyobrazić sobie proponowaną ustawę bez odpowiedzialności za naruszenie jej postanowień.

Dokonując ujęcia problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy w odrębnej ustawie należałoby równocześnie dokonać niezbędnej analizy obecnego działu dziesiątego Kodeksu pracy, a w późniejszym okresie i innych regulacji związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy zawartych w przepisach wykonawczych do Kodeksu i innych przepisach. Określają one bowiem obowiązki szczegółowe, precyzujące obowiązki generalne w całym obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy zawarte w ustawach, stąd też znaczenie określenia tych obowiązków w sposób poprawny i przejrzysty nie powinno budzić wątpliwości.

Przykładem podniesionej wyżej potrzeby analizy treści przepisów wykonawczych do Kodeksu pracy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27.07.2004 roku w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Uwagi budzi jego zawziętość i obszerność z załącznikami oraz związana z nim dezaprobatą na tle sformułowań, które niekiedy budzą zastrzeżenia, a przecież dla poszanowania prawa wymagana jest jego zrozumiałość i zgodność z normami wyższego rzędu oraz spójność, a także akceptacja społeczna. Na przykład w aktualnym stanie prawnym nie prowadzi się ewidencji podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy i nie weryfikuje przygotowania zawodowego wykładowców do prowadzenia określonego rodzaju szkolenia, jak też nie ocenia jego jakości. Powoduje to, że nie zawsze szkolenia te spełniają oczekiwania i niekiedy stanowią potwierdzenie tego co nie miało lub miało miejsce w sposób świadczący o lekceważeniu obowiązku szkoleń.

Biorąc pod uwagę doniosłość w/w aktu prawnego dotyczącego szkolenia i zakres treści z niego wynikający zasadnym byłoby zatem usunięcie znowelizowanym rozporządzeniu mających miejsce niepoprawności, które źle służą jego realizacji oczywiście przy współudziale partnerów społecznych.

Z tego też względu należałoby w końcu określić dla potrzeb prawa pracy także pojęcie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Ma to bowiem niezmiernie ważne znaczenie wobec wielości rodzajów bezpieczeństwa i specyficznych form jego zapewnienia. Jakkolwiek obecnie te pojęcia występują w języku prawnym, to nie mając normatywnego określenia są przedmiotem zróżnicowanych określeń w języku prawniczym. Nie sprzyja to poprawnemu stosowaniu regulacji prawnych z nimi związanych

między innymi w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji administracyjnej.

Kolejnym problemem, który należałoby podjąć przy uchwaleniu ustawy o bezpieczeństwie i higienie pracy są przepisy zawarte w art. 304 i następnych Kodeksu pracy tj. czy winny one być umiejscowione w tej ustawie czy też nie?

Precyzując obowiązki pracodawcy wobec pracowników zatrudnionych nie na podstawie stosunku pracy należałoby jednakże usunąć wątpliwości, które obecnie wynikają np. z określonych odniesień obowiązujących przepisów w tym przedmiocie na przykład art. 304 w związku z art. 207 § 2 czy 301¹ w związku z art. 211 Kodeksu pracy.

Należy przy tym mieć na uwadze, że przestrzeganie praworządności w stosunkach pracy zależy przede wszystkim od wzrostu świadomości prawnej w szerokim jej rozumieniu podmiotów zobowiązanych, w tym też likwidacji różnych barier np. utrudniających prowadzenie działalności przez pracodawców i ich niedyskryminacji, a nie od wyłącznie represji karnych, które winny być stosowane nie jako działanie pierwszoplanowe.

Uwzględniając zmienność zagrożeń i ich wpływ na bezpieczeństwo niezbędne są także różne formy zapobiegania zagrożeniom. Jedną z tych form jest też współdziałanie określonych podmiotów publicznych, a także prywatnych mogące przejawiać się w zawieranych porozumieniach o różnym statusie prawnym. Na to współdziałanie Kodeks pracy nie zwraca jednakże uwagi w pożądanym stopniu. Mając np. na uwadze problematykę wypadków przy pracy i złożoność postępowania zmierzającego do przyznawania na ich tle świadczeń szczególnie ważne jest współdziałanie z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Regulacje prawne dotyczące postępowania zmierzającego do przyznania tych świadczeń i pozycja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tym postępowaniu przejawiająca się między innymi w niepodporządkowaniu wyrokom sądowym w sprawach wypadkowych, budzi bowiem zastrzeżenia czy w takiej sytuacji powództwo do sądu o ustalenie wypadku przy pracy jest uzasadnione?⁶ Stąd też mając na uwadze status prawny tego Zakładu należałoby nadać inną treść artykułowi 365 § 1 kpc, która zapewniałaby poszanowanie trójpodziału władzy.

Współpraca określonych podmiotów w sprawach bezpieczeństwa i higieny pracy może przejawiać się w wielu formach w zależności od statusu podmiotów

⁶ Zob. A. Marek, Sądowe ustalanie wypadku przy pracy. Sąd Okręgowy w Legnicy. Służba Pracownicza 2009, nr 10,cs.15-18

współpracujących, a to porozumienia administracyjnego jeżeli drugim podmiotem będzie również organ administracji publicznej czy też organ państwa, bądź porozumienia o współdziałaniu w sytuacji gdy drugi podmiot, bądź żaden nie będzie miał statusu organu.

Nigdy nie za dużo różnych form współdziałania w zakresie realizacji obowiązków dotyczących bhp, stąd też niezbędne są także zmiany rozporządzenia w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, jej statusu, zadań i uprawnień, które usunęłyby wątpliwości budzące dezaprobatę i konieczność sięgania po orzecznictwo sądowe (też nie zawsze spójne).⁷

Wśród zmian w prawie związanym z ochroną pracy istotne znaczenie ma również zapowiadana zmiana ustawy o PIP. Należy mieć nadzieję, że będzie wola polityczna pozwalająca na wprowadzenie w niej szeregu regulacji, które poprawnie określą status prawny tej inspekcji, odniosą się do dualizmu w zakresie nadzoru i kontroli sprawowanego nad nią dotychczas niepotrzebnie przez dwa podmioty Sejmowe, uporządkują jej politykę kadrową, wprowadzą stabilność stosunku pracy kierownictwa PIP, a także niezbędne regulacje w zakresie postępowania przed organami inspekcji.⁸

Życząc efektów w sygnalizowanych zamierzeniach, należy wyrazić nadzieję, że wprowadzone zmiany będą wynikiem szeregu konsultacji z udziałem ekspertów i praktyków z różnych gałęzi prawa z poszanowaniem reguł legislacji.

W każdej bowiem dziedzinie działalności człowieka, organów, państwa niezbędna jest współpraca z uwzględnieniem pozycji prawnej podmiotów współpracujących i obowiązujących w danej sytuacji form działania.

⁷ Zob. szerzej Marian Andrzej Liwo, Służba bezpieczeństwa i higieny pracy jako jeden z podmiotów realizujących zadania państwa w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Przegląd Prawa Publicznego 2004, s.79 i nast.

⁸ Zob. M. Liwo, Wokół zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy, Przegląd Prawa Publicznego 2012 r. Nr 10 s. 52 i nast.