

dr BARBARA KRZYŚKÓW
Centralny Instytut Ochrony Pracy
– Państwowy Instytut Badawczy

Zatrudnienie niepracownicze typu cywilnoprawnego w aspekcie bezpieczeństwa i higieny pracy (I)

W artykule przedstawione zostały zagadnienia związane z ochroną w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy osób pracujących w zatrudnieniu niepracowniczym. Ponieważ grupa podmiotów wykonujących pracę w tej formie jest bardzo duża i zróżnicowana, w pierwszej części publikacji omówione zostały problemy ogólne związane z zatrudnieniem niepracowniczym, jego kwalifikacja oraz bezpieczeństwo i higiena pracy w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego, zaś w drugiej zostanie omówiony zakres ochrony bhp w zatrudnieniu typu administracyjnoprawnego i ustrojowego oraz osób wykonujących pracę w ramach prowadzenia na własny rachunek działalności gospodarczej i w ramach wolontariatu.

Employment based on civil agreements other than employment contracts and occupational safety and health

This article presents some issues concerning occupational health and safety aspects with regard to workers with agreements other than employment contracts. As the number of entities engaged in this type of employment is sizeable and considerably varied, the first part of the article discusses general issues of employment based on civil law agreements rather than employment contracts along with its qualification and occupational safety aspects of this kind of employment. The second part will discuss the scope of occupational health and safety protection in uniformed services and in state constitution-related employment (politicians) as well as in self-employed and voluntary workers.

Wstęp

Zgodnie z art. 66 Konstytucji RP każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Treść tego przepisu może budzić wątpliwości wobec sprzeczności zakresu podmiotów chronionych w zdaniu pierwszym tego przepisu (każdy) i podmiotów zobowiązanych określonych w zdaniu drugim (pracodawca). Wydaje się, iż należy tu przyjąć, że gwarancja konstytucyjna dotycząca bezpiecznych i higienicznych warunków pracy obejmuje każdego, kto wykonuje pracę, bez względu na podstawę jej wykonywania. Konsekwencją tego będzie przyjęcie prezentowanej przez specjalistów prawa pracy interpretacji, że podmiotem zobowiązanym jest pracodawca nie w sensie przepisów prawa pracy, a raczej oznaczającą osobę, która stwarza możliwość świadczenia pracy, niezależnie od podstawy prawnej, na której się to dokonuje¹.

Taka interpretacja tego przepisu daje możliwość konstytucyjnej gwarancji bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia każdemu, kto wykonuje pracę rozumianą według T. Kotarbińskiego jako: *wszelkie działanie mające charakter pokonywania trudności dla zadośćuczynienia czyimś potrzebom*. Ochrona pracy powinna więc rozciągać się na wszelkie przejawy pracy społecznie użytecznej, choćby nieodpłatnej,

w tym również pracy niedobrowolnej². Przyjęcie rozszerzającej interpretacji przepisów Konstytucji jest o tyle istotne, że zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce można zauważyć **nasilanie się zjawiska wykonywania pracy w innych formach niż tradycyjna oparta na zatrudnieniu pracowniczym w ramach stosunku pracy**. Wynika to przede wszystkim z konieczności dostosowania się do potrzeb restrukturyzacyjnych, zmniejszenia bezpośrednich i pośrednich kosztów pracy oraz bardziej elastycznego zarządzania zasobami w odpowiedzi na nieprzewidywalne warunki ekonomiczne.

Przykładem zmian na rynku pracy jest rosnąca liczba prac wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych oraz stosunkowo wysoka i ciągle rosnąca liczba podmiotów wykonujących pracę na własny rachunek.

Zjawiska te są również przyczyną bardzo znaczącego rozwoju nietypowych form zatrudnienia. Chodzi tu głównie o **zatrudnienie na czas określony oraz w niepełnym wymiarze czasu pracy**.

Obok ekonomicznych przyczyn wzrostu liczby osób wykonujących pracę w zatrudnieniu niepracowniczym należy zwrócić uwagę na formy zatrudnienia niepracowniczego, które stosowane były od lat, jednak w stosunku do których dopiero w ostatnim okresie ustanawiane są normy z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy. Należą do nich takie formy zatrudnienia niepracowniczego, jak **służba wojskowa, służba w Policji, w straży pożarnej, straży granicznej, służbach specjalnych**. Wykonywanie pracy w tych formach jest z reguły uregulowane poza Kodeksem pracy.

¹ L. Florek: *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, P i ZS nr 11 z 1997 r., s. 11. Należy jednak zwrócić uwagę na zawężającą interpretację tego przepisu ograniczającą się do kręgu pracowników, z uwagi na wskazanie w Konstytucji jako podmiotu obowiązków pracodawcy, przez co gwarancje konstytucyjne do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ograniczone zostały do stosunku pracy. W. Sanetra: *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 11 z 1977 r., s. 2.

² E. Mazur: *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego – sprawozdanie z XV Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych* P i ZS nr 1 z 2006 r., s. 15.

Podstawowym kryterium odróżniającym pracownicze i niepracownicze stosunki zatrudnienia jest określenie, jakim regulacjom prawnym zostały poddane³. Społeczne stosunki pracy w pojęciu szerokim, a więc stosunki powstające między podmiotami, z uwagi na fakt lub obowiązek świadczenia pracy, nie opierają się jedynie na prawie pracy. Stosunki te mogą być przedmiotem regulacji prawa cywilnego, administracyjnego, karnego czy też penitencjarnego⁴. Stąd też w niepracowniczym zatrudnieniu, **w literaturze prawa pracy wyróżnia się niepracownicze zatrudnienie typu cywilnoprawnego, administracyjnoprawnego, penalnego i ustrojowego**⁵.

Przyjęty podział nie obejmuje jednak wszystkich form realizacji pracy. Trudno bowiem do przedstawionych typów zatrudnienia przypisać pracę w ramach prowadzonej działalności gospodarczej na własny rachunek, wykonywanej w ramach praktyk studenckich i uczniowskich, czy też pracy wykonywanej w ramach prac społecznie użytecznych. Podmioty wykonujące tę pracę objęte są ochroną prawną w zakresie bhp na podstawie przepisów Kodeksu pracy.

W Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym dokonano analizy przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w aspekcie podmiotów (osób) wykonujących pracę w zatrudnieniu niepracowniczym. Objęcie badaniami jak najszerszego kręgu podmiotów jest o tyle istotne, że celem przepisów dotyczących bhp jest ochrona życia i zdrowia osób wykonujących pracę. Poza aspektem prawnym, przepisy te mają też istotny aspekt humanitarny, a mianowicie ochronę zdrowia i życia pracujących.

Dodatkowo, w przepisach dyrektywy ramowej **89/391/EWG** z dnia 12 czerwca 1989 r. o wprowadzeniu środków w celu zwiększenia bezpieczeństwa i poprawy zdrowia pracowników podczas pracy, w art. 2 zostało wyraźnie podkreślone, że **dotyczy ona wszystkich sektorów działalności – zarówno publicznej, jak i prywatnej**. Jednakże przepisów tych nie stosuje się bezpośrednio do sytuacji, w których specyficzny charakter działalności publicznej, w sposób nieunikniony prowadzi do sprzeczności z postanowieniami tej dyrektywy. Dotyczy to takich sfer działalności, jak siły zbrojne, policja, ochrona cywilna. Jednakże w tych

przypadkach, mimo że nie można stosować bezpośrednio wymagań zawartych w dyrektywie, to przepisy nakazują zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osobom wykonującym służbę przy uwzględnieniu zasad i celów wskazanych w dyrektywie. Stwarza to obowiązek po stronie Polski odpowiedniego (z uwzględnieniem specyfiki tych służb) ustalenia zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób w nich pracujących.

Ze względu na obszerność zagadnień dotyczących niepracowniczego zatrudnienia oraz chęć przybliżenia problemu w jak najszerszym wymiarze, publikację podzielono na dwie części. W części I zostaną omówione najważniejsze aspekty bezpieczeństwa i higieny pracy osób wykonujących pracę w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego.

Zatrudnienie typu cywilnoprawnego

Praca w zatrudnieniu typu cywilnoprawnego może być wykonywana na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (umowa zlecenia, umowa o dzieło, umowa o wykonanie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące umowy zlecenia). Może być również wykonywana jako praca nakładczą lub umowa aktywizacyjna określona w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶.

Konkretyzując zasady Konstytucji, które gwarantują każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ustawodawca w Kodeksie pracy znacznie rozszerzył zakres osób objętych taką ochroną. Na podstawie art. 304 § 1 K.p. pracodawca obowiązany jest zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 K.p., osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w zakładzie pracy lub miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Obowiązek ten spoczywa nie tylko na pracodawcy, ale też na przedsiębiorcy niebędącym pracodawcą. Nawet więc w przypadku, gdy żadna ze stron stosunku cywilnoprawnego nie jest podmiotem prawa pracy (pracodawcą czy też pracownikiem) osoby świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych mają gwarancję bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Z przepisu tego wynika, że osoba organizująca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy (bez względu na to czy jest pracodawcą, czy też przedsiębiorcą niebędącym pracodawcą) ma obowiązek zapewnić takie same warunki, jak pracownikom pozostającym w stosunku pracy.

O ile w świetle obowiązujących przepisów nie budzi wątpliwości zakres obowiązków w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, o tyle **wątpliwości mogą powstać odnośnie do ustalenia, kto będzie ponosił koszty realizacji wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy**. Wątpliwości te wynikają przede wszystkim z faktu, że osoby świadczące pracę wykonują ją na podstawie umów cywilnoprawnych. Dodatkowo z treści art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o służbie medycyny pracy⁷ wynika, że profilaktyczną opieką zdrowotną objęte są osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, jedynie na ich wniosek.

Wprawdzie z cytowanych przepisów nie wynika *expressis verbis*, że kosztami badań obciążone są te osoby, to jednak biorąc pod uwagę, że praca w tym przypadku wykonywana jest na podstawie umów cywilnoprawnych, rozstrzygnięcie o tym, kto ponosi koszty badań lekarskich czy też szkoleń bhp, powinno wynikać nie z przepisów, a raczej z uzgodnień zawartych w umowie. Pracodawca lub przedsiębiorca nie może więc dopuścić do pracy osoby świadczącej pracę na podstawie umów cywilnoprawnych bez aktualnego zaświadczenia o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy czy też szkolenia w zakresie bhp, natomiast z przepisu nie wynika, że koszty tych badań czy też szkoleń ma ponosić podmiot, na rzecz którego jest świadczona praca.

Taką konkluzję można oprzeć nie tylko na obowiązujących przepisach, ale również na tym, że w stosunku do osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie da się przepisów Kodeksu pracy – odnośnie do badań lekarskich czy też szkoleń bhp – stosować bezpośrednio, pomimo że w art. 304 § 1 K.p. nie zostało przez ustawodawcę zawarte polecenie stosowania tych przepisów w sposób odpowiedni. Dotyczy to przede wszystkim takich wymagań, jak wykonywanie badań z zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami w miarę możliwości w godzinach pracy, czy też przeprowadzanie szkoleń bhp w godzinach pracy. Przepisów tych nie można zastosować bezpośrednio, gdyż w umowach cywilnoprawnych nie istnieje takie pojęcie (specyficzne dla stosunków pracy), jak czas pracy.

Idąc dalej, można również stwierdzić, że koszty związane z realizacją obowiązków wynikających z zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie wynikają bezpośrednio z przepisów, ale w przypad-

³ W. Sanetra: *Prawo pracy*. Białystok 1994, s. 26.

⁴ Op. cit. s. 26.

⁵ Klasyfikacja przyjęta za W. Sanetra: *Prawo pracy...* s. 54.

⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001, ze zm.)

⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Tj. DzU z 2004 r. nr 125, poz. 1317).

ku realizacji pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, mogą być dowolnie kształtowane przez te umowy, a więc przepisy o obowiązkach w zakresie zapewnienia opieki lekarskiej, czy też szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, należy stosować odpowiednio.

Powyższy wywód można również odnieść do kosztów wyposażenia pracownika w środki ochrony indywidualnej. Jednakże, o ile w przypadku badań lekarskich lub szkolenia w dziedzinie bhp w Polsce działa wiele wyspecjalizowanych jednostek świadczących usługi w tym zakresie, o tyle jeżeli chodzi o środki ochrony indywidualnej, ich dobór i stosowanie nie może być pozostawione osobie świadczącej pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Obowiązek zapewnienia środków ochrony indywidualnej oraz ich dobór wynika z oceny ryzyka zawodowego związanego z wykonywaną pracą. Obowiązek oceny ryzyka zawodowego spoczywa na pracodawcy (przedsiębiorcy, na rzecz którego świadczona jest praca). W związku z tym, to pracodawca (przedsiębiorca) będzie decydował, w jakie i jakiego rodzaju środki ochrony indywidualnej powinna być wyposażona osoba świadcząca pracę na jego rzecz, na podstawie umowy cywilnoprawnej. Mogą to być środki ochrony indywidualnej o skomplikowanej konstrukcji, różnorodnej, a często bardzo kosztowne. Wydaje się więc, iż w tym przypadku interpretacja, że wprawdzie to pracodawca (przedsiębiorca) będzie przydzielał środki ochrony indywidualnej, ale w umowie może on zastrzec, że będzie to robił odpłatnie, jest zbyt daleko idąca.

Jeżeli chodzi o **umowę aktywizacyjną**, to przewidziana ona została w art. 61c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jest to umowa, na podstawie której osoba bezrobotna wykonuje pracę zarobkową w gospodarstwie domowym, na rzecz osób wspólnie zamieszkujących i gospodarujących w takim gospodarstwie. Podstawą świadczenia pracy jest umowa o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące umowy zlecenia. Wyodrębnienie tego typu umów z umów cywilnoprawnych było podyktowane przede wszystkim stworzeniem możliwości odliczenia od podatku od osób fizycznych określonych składników wynagrodzenia. Istotne jest zastrzeżenie zawarte w ustawie, że praca zarobkowa w gospodarstwie domowym nie może polegać na powierzeniu w ramach tej pracy czynności służących działalności gospodarczej, nawet wtedy, gdy praca taka wykonywana jest w lokalu położonym w takim gospodarstwie. Takie sformułowanie

wskazuje jednoznacznie na wolę ustawodawcy oddzielenia działalności gospodarczej osoby prowadzącej gospodarstwo jako usługodawcy od jej działalności gospodarczej, czy też zawodowej. Mimo że przepisy ustawy nie wyłączają osoby wykonującej taką pracę z ochrony prawnej w dziedzinie bhp, to należy przyjąć, że nie mają do niej zastosowania przepisy art. 304 K.p., a osoba ta nie jest objęta taką ochroną. Taka interpretacja jest zgodna z treścią przepisów dyrektywy 89/391/EWG, według której pojęcie „pracownik” nie obejmuje służby domowej.

Odmienne uregulowana została w przepisach **ochrona pracowników wykonujących pracę nakładczą**. Praca ta polega na wykonywaniu przez osobę fizyczną na rzecz przedsiębiorcy (nakładcy) pracy polegającej na wyrabianiu lub przerabianiu produktów z materiałów powierzonych przez nakładcę, w domu lub innym miejscu, w którym tryb pracy nie jest nadzorowany przez przedsiębiorcę. Mimo że praca ta zawiera wiele elementów umowy o pracę, to w nauce prawa przeważa pogląd, iż jest to praca należąca do niepracowniczego zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym⁸ i jest wykonywana na podstawie jednej z umów o świadczenie usług, do której poza przepisami prawa cywilnego mają zastosowanie przepisy prawa pracy, w zakresie wskazanym w rozporządzeniu w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą⁹. Jeżeli chodzi o ochronę osób wykonujących pracę nakładczą, to powołane rozporządzenie gwarantuje ochronę wykonawcy w sposób zbliżający ją do typowego stosunku pracy. Paragraf 21 rozporządzenia nakazuje, aby praca nakładczą wykonywana była z zachowaniem zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a obowiązki nakładcy pokrywają się z podstawowymi obowiązkami pracodawcy zawartymi w art. 207 § 2 Kodeksu pracy. Jednakże nie można stosować wprost wymagań zawartych w Dziale X Kodeksu pracy, gdyż rozporządzenie przewiduje wyjątki od stosowania tych przepisów. Obowiązki pracodawcy rozróżnione zostały

również w zależności od tego, czy praca nakładczą wykonywana jest w domu nakładcy, czy też w innym lokalu.

Omawiając zatrudnienie typu cywilnoprawnego należy również zaznaczyć, że obejmuje ono **członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych**. Przepisy dotyczące ochrony w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy tej grupy pracowników ujęte zostały w Kodeksie pracy, gdzie w art. 304² Kp ustawodawca nakazał stosowanie do członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, współpracujących z nimi rodzin i członków spółdzielni kółek rolniczych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy zawartych w Kodeksie pracy. Jednakże w tym przypadku stosuje się te przepisy, które zostały wskazane w powołanym przepisie.

Podsumowanie

W artykule zostały przedstawione problemy ogólne związane z zatrudnieniem niepracowniczym oraz zatrudnienie niepracownicze typu cywilnoprawnego w aspekcie bezpieczeństwa i higieny pracy. Praca w tego typu zatrudnieniu może być wykonywana na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (umowa zlecenia, umowa o dzieło, umowa o wykonanie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące umowy zlecenia). Może być również wykonywana jako praca nakładczą lub umowa aktywizacyjna określona w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zatrudnienie niepracownicze typu cywilnoprawnego obejmuje także członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych

Przedstawiona analiza pozwala na stwierdzenie, że coraz więcej podmiotów objętych jest ochroną w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, jednak o ile ochrona zdrowia i życia osób pracujących w warunkach zatrudnienia pracowniczego jest kompleksowa, o tyle w stosunkach niepracowniczych jest ona jeszcze często niewystarczająca.

W drugiej części publikacji omówione zostanie zagadnienie bezpieczeństwa i higieny pracy osób pozostających w zatrudnieniu typu administracyjnoprawnego i ustrojowego oraz osób wykonujących pracę w ramach prowadzenia na własny rachunek działalności gospodarczej i wolontariatu.

Publikacja opracowana na podstawie wyników zadania badawczego nr V – 09 pn. „Prawna ochrona zdrowia i życia osób pracujących w zatrudnieniu niepracowniczym”, zrealizowanego w ramach działalności statutowej Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego

⁸ Por. A. M. Świątkowski: *Komentarz do kodeksu pracy*, Kraków 2002, s. 641 i nast.; J. Iwulski, W. Sanetra: *Kodeks pracy. Komentarz*. Warszawa 1999, s. 785; *Kodeks pracy. Komentarz*, praca zbiorowa pod red. B. Wagner, Gdańsk 2004, s. 927 i nast. To stanowisko zostało również potwierdzone orzeczeniem Sądu Najwyższego, który jednoznacznie wypowiedział się, że do umowy o pracę nakładczą nie można stosować przepisów Kodeksu pracy dotyczących rozwiązywania umów, w zakresie, w jakim nie zostały uregulowane w rozporządzeniu.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (DzU z 1976 r nr 3, poz. 19 ze zm.).