

## **Podstawowe uregulowania międzynarodowe w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracownika i stan ich wdrożenia do prawa polskiego.**

Polska jest członkiem szeregu organizacji międzynarodowych o charakterze światowym (przede wszystkim ONZ i jej agendy - MOP) i regionalnym (UE). Organizacje te prowadzą bardzo rozbudowaną działalność normotwórczą istotnie wpływającą na tworzenie prawa krajowego i jego interpretację. Opracowanie zawiera syntetyczną informację na temat najważniejszych aktów prawa międzynarodowego i wspólnotowego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy i stanu ich wdrożenia do prawa polskiego.

### **I. Konwencje MOP**

Polska jest członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy od daty jej powstania w 1919 r. W trakcie swojej działalności Organizacja ta uchwaliła szereg konwencji z zakresu prawa pracy. Wśród nich poważny dorobek legislacyjny stanowią konwencje z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy (wykaz najważniejszych konwencji stanowi załącznik 1 do notatki).

Konwencje MOP jako akty prawa międzynarodowego obowiązują w państwach członkowskich po ich ratyfikacji. W Polsce konwencje MOP podlegają ratyfikacji w trybie art. 89 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że przedłożenie Prezydentowi RP konwencji MOP do ratyfikacji wymaga zgody Sejmu wyrażonej w drodze ustawy. Z chwilą ratyfikowania w tym trybie prawo stanowione przez konwencję ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z innymi obowiązującymi dotychczas ustawami. Dlatego przed ratyfikowaniem konwencji MOP dokonuje się dokładnych analiz zgodności prawa krajowego z daną konwencją.

Brak całkowitej zgodności jest przyczyną nie ratyfikowania przez Polskę Konwencji MOP nr 155 z 1981 r. (weszła w życie w 1983 r.) dotyczącej bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy. Mimo, że Polska spełnia wymogi zawarte w treści Konwencji, to nie ratyfikowała wszystkich konwencji wymienionych w załączniku do uchwalonego dla realizacji tej Konwencji Zalecenia nr 164.

Jednocześnie Polskę jako członka Unii Europejskiej obowiązuje zasada pierwszeństwa prawa europejskiego. Powoduje to, że przepisy zawarte w konwencji nie mogą być stosowane, jeżeli pozostają w sprzeczności z prawem europejskim. W konsekwencji prowadzi to do konieczności zawieszenia obowiązywania konwencji lub jej wypowiedzenia. Sytuacja taka zaistniała w przypadku Francji, Włoch i Belgii, które zmuszone były wypowiedzieć Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 89 dotyczącej pracy nocnej kobiet w przemyśle, a także Polski, która była zmuszona wypowiedzieć Konwencję MOP nr 45 dotyczącą zakazu zatrudniania kobiet przy pracach pod ziemią we wszelkiego rodzaju kopalniach. Procedura wypowiedzenia jest to dla państw członkowskich kłopotliwa, gdyż regułą jest, że konwencję można wypowiedzieć w okresie pierwszego roku po 10 latach jej obowiązywania, a jeżeli w tym czasie nie zostanie dokonane wypowiedzenie, to państwo członkowskie jest związane treścią ratyfikowanej Konwencji przez następne 10 lat (L. Florek, M. Seweryński: Międzynarodowe Prawo Pracy, Warszawa 1988 r. , 94). Sytuacja taka doprowadziła do tego, że państwa członkowskie UE istotnie ograniczyły ratyfikowanie Konwencji MOP. Nie oznacza to jednak, że całkowicie zrezygnowano z ich ratyfikacji. Nawiązanie bardzo ścisłej współpracy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Unii Europejskiej w celu wyeliminowania sprzeczności w uchwalanych aktach prawnych doprowadziło do większej otwartości przy ratyfikowaniu konwencji MOP, a nawet zachęcania przez UE państw członkowskich do ich ratyfikowania. Przykładem może być tutaj załączony wniosek Komisji Europejskiej (zał. 3) o wydanie przez Radę decyzji upoważniającej państwa członkowskie do ratyfikowania Konwencji nr 170 z 1990 r. dotyczącej bezpieczeństwa przy używaniu substancji i preparatów chemicznych w pracy. Polska ratyfikowała tę Konwencję w 2005 r.

## **II. Dyrektywy Unii Europejskiej**

Początkowo Unia Europejska (dawniej Europejska Wspólnota Gospodarcza) nie zajmowała się w sposób istotny sprawami socjalnymi, w tym z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Sytuacja zmieniła się z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej najpierw Grecji (1981 r.) a potem Hiszpanii i Portugalii (1986 r.). Pozostałe państwa członkowskie zauważyły, że ochrona pracowników, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, jest w poszczególnych państwach bardzo zróżnicowana, a w nowoprzyjętych wówczas państwach jest na bardzo niskim poziomie. Powodowało to naciski państw mających wysoki poziom ochrony (przede wszystkim Niemiec i Francji), aby ustanowić minimalny poziom

bezpieczeństwa i higieny pracy w państwach członkowskich. Powodem takiej reakcji była nierówność konkurencji gospodarek tych państw spowodowana nierównym ponoszeniem kosztów zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy (t.zw. dumping socjalny). W związku z tym podjęto intensywne prace nad ustaleniem minimalnych poziomów ochrony (minimalny nie znaczy, że niski, ale taki, poniżej którego żadne z państw członkowskich nie może ustalić poziomu ochrony). W wyniku tych prac w 1991 r. została uchwalona najważniejsza dyrektywa 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, zwana dyrektywą ramową. W artykule 16.1 tej dyrektywy ustalone zostało zalecenie dla Rady Unii Europejskiej ustanawiania dyrektyw szczegółowych w obszarach wskazanych w załączniku. Zalecenia co do obszarów uregulowań w ciągu dalszych prac nad dyrektywami nie były ściśle przestrzegane, co spowodowało, że w niektórych obszarach dyrektywy nie zostały uchwalone (np. rolnictwo). Uchwalono natomiast szereg dyrektyw, które nie zostały uwzględnione w ww załączniku. Do 2006 roku uchwalonych zostało dziewiętnaście dyrektyw szczegółowych (wykaz w załączniku 2), z czego jedna dotycząca minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (pola elektromagnetyczne) weszła w życie 29.06.2013 r. i ma wyznaczony termin transpozycji do prawa krajowego do dnia 1 lipca 2016 r.

Tak duża liczba dyrektyw, a szczególnie uchwalenie dyrektywy ramowej, która w bardzo istotny sposób ingerowała w organizację prewencji w poszczególnych państwach członkowskich spowodowało, że często państwa te musiały ustanawiać nowe instytucje, nowe systemy organizacyjne i nowe narzędzia dotychczas u nich nie stosowane. Dodatkowo w 2004 roku członkami Unii Europejskiej zostało 10 nowych państw, które musiały dostosować u siebie wymagany poziom bezpieczeństwa i higieny pracy do ustalonego w Unii Europejskiej. To spowodowało, że Komisja Europejska w strategii w zakresie bhp przyjętej na lata 2007 – 2012 przesunęła centrum zainteresowania z ustanawiania nowego prawa na lepsze jego wdrażanie, ocenę skuteczności i wpływu na stan bhp. Skoncentrowano się również na uproszczeniu *aquis communautaire (dorobku prawnego)* w dziedzinie bhp. Ustalono, że przepisy będą wydawane jedynie w przypadku gdy:

- zagrożenia stają się oczywiste i są ograniczane w niewystarczającym stopniu lub nie są w ogóle ograniczane;
- działania legislacyjne są konieczne do wprowadzenia i zapewnienia jednolitych standardów w zakresie bhp i/lub

- istnieje potrzeba uniknięcia zniekształceń konkurencji w Unii.

Spowodowało to znaczne ograniczenie działalności legislacyjnej Unii Europejskiej, która skoncentrowała się na wspomaganie państw członkowskich w tworzeniu narzędzi wspomagających nie tylko transpozycję do prawa krajowego, ale też praktyczne wdrażanie dyrektyw np. promowanie kultury bezpieczeństwa, rozwój systemów zarządzania bezpieczeństwem, opracowywanie wytycznych i dobrych praktyk.

Te kierunki działania Unii w obszarze bhp są także ujęte w założeniach do strategii UE na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2013 – 2020. W założeniach tych podstawowym priorytetem jest zmniejszenie liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych poprzez lepsze wdrażanie prawa UE oraz jego dostosowywanie do zmian w miejscu pracy. Jego osiągnięciu ma służyć doskonalenie, uproszczenie i rozwój programów krajowych, promowanie kultury bezpieczeństwa, rozwój metod identyfikacji nowopowstających czynników i oceny ryzyka zawodowego, rozwój narzędzi do monitorowania postępu, a także rozwój współpracy na poziomie międzynarodowym. Nowa strategia ma wskazać i zaakcentować potrzebę stałego doskonalenia w zakresie zarządzania bhp, edukacji w tym zakresie, poprawy stanu świadomości oraz przewidywania nowych i pojawiających się zagrożeń.

Nie oznacza to, że w tym czasie nie będą uchwalane dyrektywy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Jednakże inicjatorem ich uchwalania będą częściej partnerzy społeczni, do których należą między innymi Europejska Konfederacja Związków Zawodowych – ETUC, Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy – UNICE, Europejskie Centrum z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym – CEEP, Europejska Unia Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Występują oni do Komisji Europejskiej z wnioskami o wprowadzenie zawartych przez siebie porozumień w drodze dyrektywy. Przykładem może być tu dyrektywa Rady 2010/32/UE z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej zawartej między HOSPEEM (Europejskie Stowarzyszenie Pracodawców Szpitalnictwa i Opieki Zdrowotnej, sektorowa organizacja reprezentująca pracodawców) a EPSU (Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych, europejska organizacja związków zawodowych). Z wnioskiem o ustanowienie dyrektywy wystąpili również partnerzy społeczni, którzy zawarli ramowe porozumienie dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w sektorze fryzjerskim,

które nie znalazło poparcia między innymi ze względu na ujęcie w nim praktycznie „wyciągu” z już obowiązujących dyrektyw.

Należy więc zwrócić uwagę, żeby zgłaszane w tym trybie dyrektywy wносиły coś istotnego i nowego do porządku prawnego UE w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, a nie powielały wymagania z uchwalonych wcześniej dyrektyw szczegółowych, które prawidłowo realizowane powinny zapewnić bezpieczeństwo i ochronę zdrowia we wszystkich sektorach gospodarki.

Ważna jest także aktualizacja już przyjętych dyrektyw, zgodnie ze stanem wiedzy i rozwojem technicznym.

*Opracowała:*

*Dr Barbara Krzyśków, CIOP-PIB*