

Andrzej HARAT

University of Bielsko-Biala, Department of Civil Engineering, Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biała, Poland

ORCID / e-mail:
0000-0003-3846-4495 / aharat@ubb.edu.pl

Wspólnotowe regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa pracy na budowie i ich implementacja do prawa polskiego

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo pracy, proces inwestycyjny, dyrektywy wspólnotowe

EU legal regulations regarding work safety at construction sites and their implementation into Polish law

Keywords:

occupational safety, investment process, EU directives

Abstract

There is no doubt that the issues related to safety and health protection as well as accident prevention should be considered an important element of every investment and construction process. For this reason, numerous regulations in both the Community and Polish legal order have been imposed in this area. The Community regulations include numerous Community directives. The most important from the point of view of work safety in the construction process is the so-called framework directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to improve occupational safety and health, and the eighth individual directive of 24 June 1992 on the implementation of minimum safety and health requirements at temporary and mobile construction sites. Owing to the above-mentioned legal acts, the minimum requirements regarding occupational safety in the investment process have been unified at the Community level. This is very important due to the principle of free movement of workers introduced on the basis of Art. 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The Community legal regulations clearly emphasize the full responsibility of employers in this respect and, in relation to the investment and construction process, the responsibility of investors or substitute investors.

The EU regulations were implemented into the Polish legal order by adopting the generally applicable legal acts - the Construction Law, and the regulation on information regarding health and safety, as well as the health and safety plan. The aforesaid regulations and, above all, the health and safety plan prepared on their basis are aimed at identifying hazards in the workplace and implementing solutions to prevent them at the investment implementation stage.

1. WSTĘP

W piśmiennictwie podkreśla się, iż każde przedsięwzięcie budowlane jest procesem niepowtarzalnych i złożonych ze sobą działań, przeznaczonych do wykonania w wyznaczonym terminie bez przekroczenia ustalonego budżetu i zgodnie z założonymi wymaganiami, w wyniku którego powstają obiekty budowlane: budynki, budowlane i obiekty małej architektury [Obolewicz 2018a]. Realizacja zamierzenia inwestycyjnego wymaga od uczestników procesu budowlanego, którymi, w rozumieniu art. 17 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, są odpowiednio: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik robót, wypełnienia szeregu wymogów prawnych związanych z realizacją przedsięwzięcia. Z prawnego punktu widzenia źródła tego rodzaju powinności uznać należy za dość zróżnicowane. Należą do nich bowiem zarówno regulacje cywilnoprawne, jak również administracyjno-prawne. Pierwsze z wymienionych stanowią w szczególności konsekwencję zawarcia umowy o roboty budowlane. Z kolei obowiązki o charakterze administracyjno-prawnym stanowią następstwo dość zróżnicowanych norm z zakresu materialnego prawa administracyjnego, do których zaliczamy nie tylko regulacje ustawy Prawo budowlane, ale również ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Za specyficzny i niezwykle istotny obowiązek o charakterze administracyjno-prawnym uznać należy zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na terenie, na którym ma miejsce realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego. Za realizację tego obowiązku odpowiadają wszyscy uczestnicy procesu budowlanego w rozumieniu art. 17 ustawy Prawo budowlane. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, specyfika tej powinności wynika przede wszystkim z indywidualnego charakteru każdej budowy, podczas której wykorzystuje się różnego rodzaju maszyny, substancje, urządzenia i narzędzia [Szruba 2017]. Z ich zastosowaniem związane jest występowanie szeregu zagrożeń dla środowiska pracy. Można do nich zaliczyć zarówno uciążliwości o charakterze fizycznym, jak ich chemicznym. Do najczęściej spotykanych zagrożeń o charakterze fizycznym związanych z procesem realizacji przedsięwzięć budowlanych należą niebezpieczeństwa związane chociażby z hałasem, drganiami czy też ryzyka upadku z wysokości. Z kolei występowanie zagrożeń o charakterze chemicznym stanowi rezultat zastosowania olbrzymiej ilości surowców chemicznych, które znajdują się w wielu produktach wykorzystywanych w procesie budowlanym. W konsekwencji zagadnienia odnoszące się do zapewniania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia uznać należy za dość złożone. Wymagają bowiem od uczestników procesu inwestycyjnego przeprowadzenia analiz o charakterze interdyscyplinarnym i kompleksowym, które mają na celu zidentyfikowanie, a następnie ograniczenie, za pomocą środków ochrony indywidualnej bądź też zbiorowej, zagrożeń występujących w ramach realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Wyrazem znaczenia, które ustawodawca przyznaje opisywanej problematyce jest opracowanie licznych wymogów prawnych, których *ratio legis* ma w założeniu doprowadzić do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa na terenie budowy.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie wspólnotowych regulacji prawnych odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na terenie budowy, a także ich implementacji do polskiego porządku prawnego.

2. WSPÓLNOTOWE REGULACJE PRAWNE

Problematyka bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników od wielu lat stanowi przedmiot zainteresowania instytucji wspólnotowych. Podjęte jeszcze w latach 80. ubiegłego wieku działania doprowadziły do znacznej harmonizacji przepisów prawnych w tym zakresie.

Nastąpiło to w wyniku opracowania przez Komisję Europejską, a następnie przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę kilkunastu dyrektyw. Za najważniejszą uznać należy dyrektywę Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy (tzw. **dyrektywa ramowa** – DR). Równocześnie uregulowania zawarte w art. 16 ust. 1 DR upoważniły Komisję Europejską do opracowania tzw. **dyrektyw szczegółowych**, odnoszących się do ograniczania szczególnych zagrożeń środowiska pracy ze względu na miejsce ich powstania bądź też źródło zagrożenia. W konsekwencji podjętych działań w latach 1989-2006 wydanych zostało łącznie 19 wspólnotowych aktów prawnych, do których należą w szczególności:

- dyrektywa Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy (**druga dyrektywa szczegółowa**),
- dyrektywa Rady 90/269/EWG z dnia 29 maja 1990 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących ochrony zdrowia i bezpieczeństwa podczas ręcznego przemieszczania ciężarów w przypadku możliwości wystąpienia zagrożenia, zwłaszcza urazów kręgosłupa pracownika (**czwarta dyrektywa szczegółowa**),
- dyrektywa Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (**ósma dyrektywa szczegółowa**),
- dyrektywa Rady 92/58/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących znaków bezpieczeństwa i/lub zdrowia w miejscu pracy (**dziewiąta dyrektywa szczegółowa**),
- dyrektywa Rady 98/24/WE z dnia 7 kwietnia 1998 r. w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym ze środkami chemicznymi w miejscu pracy (**czternasta dyrektywa szczegółowa**),
- dyrektywa 2002/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (wibracjami) (**szesnasta dyrektywa szczegółowa**),
- dyrektywa 2003/10/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (hałasem) (**siedemnasta dyrektywa szczegółowa**).

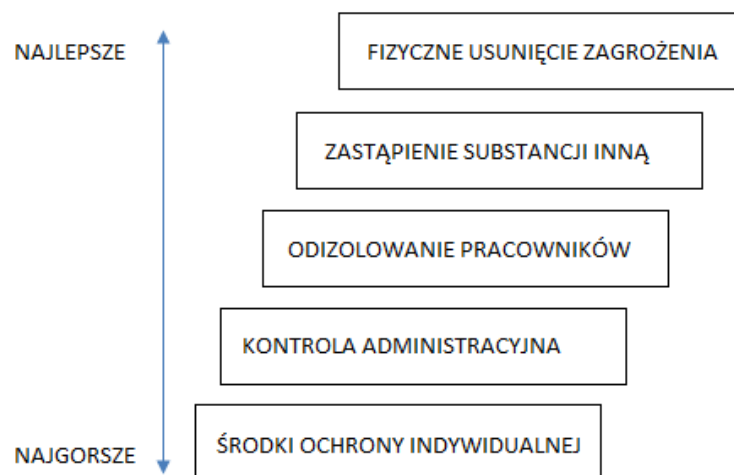
Największe znaczenie dla zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w trakcie realizacji procesu budowlanego mają niewątpliwie dyrektywa ramowa 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy oraz ósma dyrektywa szczegółowa 92/57/EWG odnosząca się do wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach.

Za najważniejszy cel, a jednocześnie skutek dyrektywy 89/391/EWG uznać należy wprowadzenie ujednoliconego we wszystkich państwach wspólnotowych minimalnego zakresu środków ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. Jednocześnie regulacje zawarte w tekście DR wskazują *expressis verbis*, iż zamieszczone w niej przepisy nie zmieniają istniejących lub przyszłych przepisów krajowych i wspólnotowych, które byłyby bardziej korzystne dla ochrony pracowników w miejscu pracy (art. 1 ust. 3 DR). Znaczenie dyrektywy dla wspólnotowego porządku prawnego wynika ponadto z jej niezwykle szerokiego zakresu. Jej przepisy, stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 DR, mają bowiem zastosowanie dla wszystkich rodzajów działalności, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

Merytoryczne regulacje zamieszczone w treści dyrektywy ramowej odnoszą się do problematyki ochrony przed zagrożeniami zawodowymi w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia, eliminacji zagrożeń i czynników sprzyjających powstawaniu wypadków, a także zagadnień związanych z przeprowadzaniem szkoleń dla pracowników. Przepisy DR w sposób jednoznaczny podkreślają, iż pełną odpowiedzialność w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie ponosi pracodawca. Zakres niezbędnych środków, do podjęcia których zobowiązany jest pracodawca, obejmuje zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 dyrektywy następujące rodzaje działań:

- zapobieganie zagrożeniom związanym z ryzykiem zawodowym,
- obowiązek udzielania informacji i przeprowadzania szkoleń,
- zorganizowanie niezbędnych ram organizacyjnych,
- zapewnienie środków służących realizacji zadań.

W konsekwencji stwierdzić należy, iż za podstawę działań podejmowanych przez pracodawcę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i ochrony zdrowia uznać należy realizację zasad prewencji i przezorności. Tego rodzaju czynności uznać należy za bardzo efektywny sposób minimalizacji występujących zagrożeń. Opierają się bowiem w pierwszej kolejności na próbie wyeliminowania bądź też modyfikacji źródła zagrożenia, a jeśli będzie to niemożliwe podjęciu dalszych działań związanych z odizolowaniem pracowników źródła zagrożenia czy też zmiany sposobu organizacji pracy. Na Rysunku 1 przedstawiono hierarchię ograniczania czynników ryzyka z uwzględnieniem zasad prewencji i przezorności.



Rys. 1. Wpływ zasad prewencji i przezorności na hierarchię sposobów ograniczania ryzyka.
Fig. 1. Impact of the prevention and precaution principles on the hierarchy of risk reduction methods.

Bezpośrednio do zasad prewencji i przezorności odnoszą się również, bardzo silnie akcentowane przez uregulowania zamieszczone w DR, tzw. ogólne zasady zapobiegania wskazane w art. 6 ust. 2 dyrektywy ramowej. Zobowiązują one pracodawców do podejmowania aktywnych działań w zakresie przeprowadzenia oceny ryzyka względem zagrożeń, które nie mogą być wykluczone, a także zastąpienia działań niebezpiecznych operacjami, które odznaczają się większym stopniem bezpieczeństwa oraz dostosowania realizowanych czynności do postępu technicznego. Dodatkowo realizowane czynności powinny prowadzić do zwalczania źródeł zagrożeń oraz rozwoju spójnej polityki prewencyjnej, która uwzględnia zagadnienia techniczne oraz sposób organizacji i warunki pracy. Z oczywistych względów katalog działań, do podjęcia których obowiązany jest pracodawca, sformułowany jest w przepisach dyrektywy w sposób dość ogólny. Pozostawia to podmiotowi zobowiązanemu do ich przeprowadzenia

pewną swobodę i możliwość zaadoptowania podejmowanych działań do specyfiki czynności prowadzonych w określonej jednostce organizacyjnej. Takie rozwiązanie legislacyjne jest po- niekąd wymuszone. Nie sposób bowiem w przepisie prawnym o charakterze normy generalnej ująć w sposób kazuistyczny wszystkich okoliczności, które uzależnione będą bezpośrednio od specyfiki działalności realizowanej przez danego pracodawcę. Wskazanego wyżej, pewnego zakresu swobody w tym aspekcie nie należy rzecz jasna utożsamiać z dowolnością. Należy bowiem pamiętać, iż działania podejmowane przez pracodawców podlegają kontroli następ- czej zarówno ze strony organów sądowych, jak i administracyjnych powołanych do sprawowa- nia nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy.

Do podstawowych obowiązków pracodawcy dyrektywa 89/391/EWG zalicza również nałożone na ten podmiot powinności w zakresie udzielania informacji, przeprowadzania kon- sultacji, jak również prowadzenia szkoleń pracowników oraz ich przedstawicieli, zatrudnienia kompetentnych służb ochrony zdrowia i zapobiegania ryzyka zawodowego, a także zapewnie- nia lekarskich badań kontrolnych. Wykonując obowiązek informacyjny, zgodnie art. 10 ust. 1 DR, pracodawca jest obowiązany do podania do wiadomości pracownikom lub ich przedstawi- ełom informacji dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia oraz podejmowanych przedsięwzięć o charakterze zapobiegawczym. Podejmowane w tym zakresie działania po- winny być konsultowane z pracownikami i ich przedstawicielami (art. 11 ust. 1 DR). Bardzo istotnym narzędziem o charakterze prewencyjnym, służącym minimalizowaniu potencjalnych zagrożeń, jest również zobowiązanie pracodawcy do przeprowadzania szkoleń pracowników. Powinność ta obejmuje odpowiednie przeszkolenie w postaci przyswojenia informacji specy- ficznych dla danego miejsca pracy bądź też rodzaju wykonywanych czynności. Uregulowania zamieszczone w DR (art. 12 ust. 1 DR) precyzują, iż tego rodzaju szkolenia powinny się od- bywać w czasie pracy, co najmniej w przypadku:

- przyjęcia do pracy,
- przeniesienia na inne stanowisko robocze,
- wprowadzenia nowego wyposażenia lub zmiany wyposażenia miejsca pracy,
- wprowadzenia nowej technologii.

Obok wskazanych wyżej powinności, do realizacji których zobowiązany jest praco- dawca, przepisy zamieszczone w dyrektywie 89/391/EWG nakładają pewien zakres obowią- zków również na pracowników. W konsekwencji każdy z zatrudnionych jest zobligowany dbać o bezpieczeństwo i zdrowie nie tylko własne, ale również innych osób. Podstawą do działań podejmowanych w tym zakresie powinny być zasady przekazane przez pracodawcę podczas szkoleń oraz w opracowanych na jego zlecenie instrukcjach i procedurach. Realizując powie- rzone czynności pracownicy powinni w szczególności właściwie wykorzystywać maszyny i inne środki produkcji oraz korzystać z dostarczonych środków ochrony indywidualnej. Dodat- kowo spoczywa na nich obowiązek niezwłocznego poinformowania pracodawcy i praco- wników odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia o każdej sytuacji, która nawet potencjalnie mogłaby spowodować powstanie zagrożenia w miejscu pracy.

Znaczenie dyrektywy 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejsce pracy w państwach członkowskich UE w sposób jedno- znaczny podkreślono w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie praktycznego wdrożenia przepisów dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy [COM/2004/0062]. W dokumencie tym wskazano, iż przyjęte uregulowania wspólnotowe przy- czyniły się do tworzenia kultury zapobiegania zagrożeniom na terytorium Unii Europejskiej oraz do racjonalizacji i uproszczenia krajowych systemów ustawodawczych.

Bardzo ważnym uzupełnieniem dyrektywy ramowej w kontekście zagrożeń związanych z realizacją procesu inwestycyjnego jest dyrektywa Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub

ruchomych budowach (92/57/EWG). W dyrektywie tej zamieszczono definicję legalną pojęcia tymczasowej lub ruchomej budowy, za które uznano wszystkie budowy, na których wykonywane są prace budowlano-inżynierskie (art. 2 pkt. a). Zgodnie z postanowieniami załącznika I do prac budowlano-inżynierskich zaliczono w szczególności:

- kopanie i roboty ziemne,
- roboty budowlane, montaż i demontaż elementów prefabrykowanych,
- urządzenie, wyposażenie, przebudowę i renowację obiektów,
- naprawy, demontaż, rozbiórki i wyburzenia,
- utrzymanie obiektów w należyłym stanie technicznym,
- konserwację, malowanie, czyszczenie oraz odwadnianie obiektów.

Konieczność szczegółowego unormowania kwestii bezpieczeństwa pracy *stricte* ukie-
runkowanej na zagadnienia związane z realizacją procesu inwestycyjnego uzasadniono fak-
tem, iż tymczasowe lub ruchome budowy są miejscami pracy o szczególnie wysokim zagro-
żeniu, które stanowi najczęściej konsekwencję niewłaściwego zagospodarowania terenu bu-
dowy oraz złej organizacji pracy. Tego rodzaju czynniki, co podkreślono w tekście preambuły
omawianej regulacji, odgrywały znaczącą rolę w ponad połowie wypadków przy pracy, które
miały miejsce na terenach budów na obszarze Wspólnoty Europejskiej.

Regulacje zamieszczone w dyrektywie 92/57/EWG bardzo silnie podkreślają pełną od-
powiedzialność inwestora, względnie inwestora zastępczego, za zapewnienie przestrzegania
ogólnych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na wszystkich etapach projektowania i przy-
gotowywania inwestycji. Bieżącą realizację tych obowiązków, zawarte w dyrektywie uregulo-
wania nakazują powierzyć koordynatorom ds. bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, których zo-
bowiązany jest wyznaczyć inwestor. Zakres ich działań precyzyjnie określają art. 5 i 6 oma-
wianego aktu prawnego. Dotyczą one odpowiednio obowiązków koordynatorów na etapie
przygotowania inwestycji (art. 5) oraz jej realizacji (art. 6).

W konsekwencji, przed rozpoczęciem prac budowlanych, koordynatorzy zostali zobo-
wiązani do sporządzenia planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ) oraz przygotowania
dokumentu zawierającego informacje istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa pracowników,
które należy uwzględnić we wszystkich kolejnych pracach. Za najważniejszy obowiązek koor-
dynatorów na tym etapie realizacji przedsięwzięcia należy uznać niewątpliwie opracowanie
planu BIOZ, który zawierać powinien zasady bezpieczeństwa przystosowane do danej budowy
i zagrożeń mogących wystąpić w trakcie jej realizacji. Dodatkowo regulacje zamieszczone
w dyrektywie precyzują, iż sporządzony przez koordynatorów plan powinien zawierać specy-
ficzne działania planowane do podjęcia w związku z realizacją prac stwarzających szczególne
zagrożenia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników. Wykaz tego rodzaju prac za-
mieszczono w załączniku II dyrektywy 92/57/EWG. Obejmuje on 10 punktów odnoszących się
do różnych rodzajów zagrożeń, zarówno fizycznych, jak i chemicznych. Co ciekawe przepis
ten wprowadza jedynie minimalny wykaz prac, które uznać należy za niebezpieczne. Wynika
to wprost z tytułu omawianego załącznika, w którym stwierdzono, iż zawiera on niepełną listę
prac stwarzających zagrożenie. Wydaje się, iż w tym przypadku ustawodawca zastosował
mechanizm prawny często stosowany we wcześniej omówionej dyrektywie ramowej. Określił bo-
wiem pewien nienaruszalny i gwarantowany dla wspólnotowego porządku prawnego zakres
ochrony, który może zostać rozszerzony w poszczególnych państwach członkowskich w ra-
mach aktów prawa wewnętrznego.

Z kolei na etapie realizacji inwestycji, zgodnie z postanowieniami art. 6 dyrektywy
92/57/EWG, koordynatorzy do spraw bezpieczeństwa i ochrony zdrowia są zobligowani w szcze-
gólności do realizacji następujących zadań:

- koordynowania wprowadzania podstawowych zasad prewencji i zapewniania bezpieczeń-
stwa przy organizowaniu technicznych i organizacyjnych założeń poszczególnych prac,

- wprowadzenia wszelkich niezbędnych korekt do planu BIOZ,
- podjęcia niezbędnych kroków w celu uniemożliwienia wstępu na budowę osobom postronnym,
- organizowania współpracy między pracodawcami, z uwzględnieniem kolejnych pracodawców na tej samej budowie.

Warto zauważyć, iż bieżąca realizacja wskazanych wyżej czynności przez koordynatorów w jakikolwiek sposób nie zwalnia inwestora bądź też inwestora zastępczego z ciążącego na tym podmiocie obowiązku zapewniania bezpiecznych warunków pracy. Tego rodzaju zasadę ujęto *expressis verbis* w art. 7 ust.1 omawianej regulacji. Należy to uznać za konsekwencję faktu wykonywania tych czynności przez koordynatorów na zlecenie inwestora i w granicach udzielonego przez ten podmiot upoważnienia.

Wskazane wyżej wspólnotowe źródła prawa odnoszące się do problematyki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie inwestycyjno-budowlanym zostały oparte na dyrektywach. Skutkowało to koniecznością wdrożenia procesu implementacyjnego w celu wprowadzenia omawianych regulacji do porządków prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu UE dyrektywa wiąże państwa członkowskie, do których jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty. Równocześnie pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków osiągnięcia takiego rezultatu [TFUE 2007].

3. PROBLEMATYKA BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY ZDROWIA W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

De lege lata w polskim porządku prawnym wyróżniamy zróżnicowany katalog źródeł prawa odnoszących się do problematyki bezpieczeństwa pracy. Przepisy zawierające tego typu uregulowania zamieszczone są w szczególności w następujących aktach prawnych:

- Konstytucja RP,
- kodeks pracy,
- ustawa Prawo budowlane,
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

O wadze, którą ustawodawca przywiązuje do omawianych zagadnień dobitnie świadczy regulacja zamieszczona w art. 66 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Jednocześnie stwierdzono, iż sposób realizacji tego prawa i obowiązki pracodawcy w tym zakresie zostaną sprecyzowane w przepisach rangi ustawowej.

Problematykę zagadnień określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców w sposób kompleksowy reguluje ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (KP). Wskazany akt prawny zawiera również wyodrębnioną w ramach Działu X grupę przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa i higieny pracy. W jego ramach ujęto w szczególności podstawowe obowiązki pracodawców, prawa i obowiązki pracowników, zagadnienia związane z obiektami budowlanymi i pomieszczeniami pracy, a także maszynami i urządzeniami technicznymi. Dodatkowo unormowano kwestie związane z profilaktyczną ochroną zdrowia, wypadkami przy pracy, chorobami zawodowymi oraz środkami ochrony indywidualnej, a także odzieżą i obuwiem roboczym. Przepisy KP wprowadzają generalną zasadę wyrażoną w art. 207 § 1, zgodnie z którą na pracodawcy spoczywa pełna odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy. Jednocześnie na zakres odpowiedzialności pracodawcy nie wpływają obowiązki powierzone w tym zakresie do realizacji pracownikom bądź też wykonywane przez służby bezpieczeństwa i higieny pracy spoza zakładu. Analogiczne reguły odnoszą się również

do obiektów budowlanych i zlokalizowanych na ich terenie pomieszczeń pracy, które to zagadnienie w sposób dość fragmentaryczny uregulowane jest w Kodeksie pracy w ramach regulacji art. 213 i 214. Również i w tym przypadku jednak uregulowania kodeksowe jasno wskazują na pracodawcę jako na podmiot, na którym spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie, aby budowa lub przebudowa obiektu budowlanego, w którym przewiduje się pomieszczenia pracy, była wykonywana na podstawie projektów uwzględniających wymagania bezpieczeństwa i ochrony pracy.

Uszczegółowienie przepisów zamieszczonych w kodeksie pracy w kontekście wymagań dotyczących bezpieczeństwa pracy, jak również właściwa implementacja wymagań zamieszczonych w dyrektywach wspólnotowych związanych z realizacją procesu wykonawczego inwestycji budowlanej, nastąpiło w ramach ustawy Prawo budowlane oraz wydanych na jej podstawie i w celu jej wykonania aktów wykonawczych, w tym w szczególności wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Wydaje się, że wskazane akty prawne i zawarte w nich regulacje, na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*, powinny posiadać w odniesieniu do zagadnień związanych z bezpieczeństwem i ochroną zdrowia w procesie budowlanym pierwszeństwo stosowania przed ogólnymi regułami sformułowanymi w kodeksie pracy. W piśmiennictwie podkreśla się, że w myśl omawianej zasady przepisy (akty) szczególne derogują uregulowania o charakterze ogólniejszym, przy czym derogują je tylko w tym zakresie, w którym wprowadzają unormowanie odrębne [Nowacki i Tobor 2000].

Analiza uregulowań zamieszczonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz aktów wykonawczych do tej ustawy pozwala na postawienie tezy, iż ustawodawca obowiązki z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia nakłada na wszystkich uczestników procesu budowlanego w rozumieniu art. 17 ustawy PB, a więc odpowiednio inwestora, projektanta, kierownika budowy/robót oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. W konsekwencji za podstawową powinność inwestora uznać należy zorganizowanie procesu budowy z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie opracowania planu BIOZ (art. 18 ust. 1 PB). Projektant natomiast został ustawowo zobowiązany, na podstawie regulacji zamieszczonej w art. 20 ust. 1 pkt 1b PB, do sporządzenia informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Z kolei kierownik budowy/kierownik robót odpowiada za opracowanie planu BIOZ (przed rozpoczęciem budowy i w oparciu o informację przedłożoną przez projektanta), który uwzględniać powinien specyfikę obiektu budowlanego oraz warunki prowadzenia robót budowlanych, w tym planowane jednoczesne prowadzenie robót budowlanych i produkcji przemysłowej (art. 21a ust. 1 PB). W sposób najbardziej ogólny ustawodawca określa obowiązki ostatniego z wymienionych w treści art. 17 uczestników procesu budowlanego – inspektora nadzoru inwestorskiego, wskazując, iż jest on zobligowany do reprezentowania inwestora na budowie przez sprawowanie zgodności jej realizacji z projektem, pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 25 PB). Pomimo posłużenia się przez ustawodawcę tak generalnym sformułowaniem, nie może ulegać wątpliwości, że w jego ramach mieści się również sprawowanie bieżącej kontroli nad przestrzeganiem przepisów i zasad dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie. W literaturze wątpliwości wzbudza fakt bardzo dużego obciążenia rozległymi obowiązkami kierownika budowy na etapie realizacji inwestycji, ze względu na złożoność relacji, jakie występują między inwestorem a kierownikiem budowy bądź też kierownikiem budowy a podwykonawcami. Z tego względu *de lege ferenda* postuluje się rozważenie rozdzielenia funkcji kierownika budowy i koordynatora w trakcie realizacji inwestycji [Obolewicz 2011].

W ramach ustawy Prawo budowlane, poza ogólnymi obowiązkami uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego, uregulowano również, w ramach regulacji zamieszczonej w art. 21 a ust. 1a, kwestię obowiązku opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Wskazany przepis uzależnia tę powinność od zakresu planowanych do wykonania czynności bądź też potencjalnie niebezpiecznego charakteru koniecznych do realizacji zadań. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych przesłanek PB zobowiązuje kierownika budowy do sporządzenia planu BIOZ w przypadku, gdy przewidywane roboty budowlane mają trwać dłużej niż 30 dni roboczych przy jednoczesnym zatrudnieniu co najmniej 20 pracowników, względnie pracochłonność planowanych robót będzie przekraczać 500 osobodni. Ponadto obowiązek wykonania omawianego opracowania ustawa uzależnia od ujęcia w harmonogramie prac czynności realizowanych w potencjalnie niebezpiecznych warunkach. Ustawodawca wskazuje, iż dotyczy to robót budowlanych, których charakter, organizacja i miejsce stwarza ryzyko przysypania ziemią, upadku z wysokości, oddziaływań substancji chemicznych lub czynników biologicznych, a także stwarzających zagrożenie promieniowaniem jonizującym bądź też ryzyko utonięcia pracowników. Dodatkowo obejmuje prace prowadzone w studniach pod ziemią lub w tunelach oraz w pobliżu linii wysokiego napięcia, czynnych linii komunikacyjnych, jak również związane z montażem lub demontażem ciężkich elementów prefabrykowanych, a także wymagające użycia materiałów wybuchowych bądź też wykonywane przez kierujących pojazdami z sieci napowietrznych.

W konsekwencji posłużenia się przez ustawodawcę w treści art. 21a PB alternatywą zwykłą, wyrażoną poprzez sformułowanie „lub”, za pomocą którego połączono dwie części zdania stwierdzić należy, iż powinność sporządzenia planu BIOZ powstanie w każdym przypadku, gdy pracochłonność planowanych do realizacji zadań przekroczy 500 osobodni. Za odrębną przesłankę uznać należy realizację prac stwarzających, ze względu na specyfikę ich prowadzenia, ryzyko powstania zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia ludzi. W przypadku zaistnienia tego typu okoliczności, wskazanych *expressis verbis* w tekście art. 21a ust. 2 PB, plan BIOZ należy opracować niezależnie od planowanego czasu trwania prac budowlanych.

Szczegółowe unormowania odnoszące się do zakresu i formy informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia stanowią przedmiot rozporządzenia wykonawczego, do którego wydania został, na podstawie art. 21 ust. 4 PB, zobowiązany Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W obecnie obowiązującym stanie prawnym analizowaną problematykę reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (RW). Dodatkowo przepisy zamieszczone we wskazanym rozporządzeniu precyzują uregulowania zamieszczone w ustawie Prawo budowlane, wprowadzając szczegółowy katalog rodzajów robót budowlanych stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi.

Zgodnie z uregulowaniami zamieszczonymi w §2 RW informacja dotycząca bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, do której opracowania zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 pkt 1b PB zobowiązany jest projektant, powinna zawierać stronę tytułową oraz część opisową. Na stronie tytułowej projektant powinien zamieścić dane identyfikujące inwestora oraz dotyczące nazwy i adresu obiektu budowlanego. Z kolei w zakresie części opisowej powinny zostać ujęte zakres planowanych robót budowlanych, kolejność ich realizacji oraz wykaz istniejących obiektów. Dodatkowo należy wskazać elementy zagospodarowania działki lub terenu mogące stanowić zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, jak również podać informacje odnoszące się do przewidywanych zagrożeń występujących podczas realizacji robót budowlanych oraz środków technicznych i organizacyjnych zapobiegających niebezpieczeństwom.

Opracowana przez projektanta, zgodnie z wytycznymi §2 RW, informacja stanowi podstawę merytoryczną do przygotowania, co do zasady, przez kierownika budowy, zgodnie

z postanowieniami zawartymi w art. 21a ust. 1 PB, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Za cel opracowania tego dokumentu uznać należy zidentyfikowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa w miejscu pracy, jak również wskazanie rozwiązań służących ich zapobieganiu na etapie realizacji inwestycji. Zgodnie z postanowieniami §3 rozporządzenia wykonawczego plan BIOZ zawiera stronę tytułową oraz część opisową i rysunkową. Strona tytułowa zawiera informacje dotyczące nazwy i adresu obiektu budowlanego, imię i nazwisko inwestora, a także imię i nazwisko oraz adres kierownika budowy sporządzającego plan BIOZ. Równocześnie rozporządzenie wyraźnie dopuszcza opracowanie planu BIOZ przez inną osobę fizyczną lub prawną wskazując, iż w takim przypadku konieczne jest wskazanie tego podmiotu.

W specyficzny sposób określony został w ramach przepisów rozporządzenia zakres części opisowej i rysunkowej omawianego dokumentu. Wyliczenie elementów, które powinny zostać w nich zamieszczone poprzedzono bowiem sformułowaniem „w szczególności”. W konsekwencji uznać należy, iż przepisy omawianego aktu prawnego wprowadzają w tym przypadku jedynie przykładowy katalog elementów, które powinny zostać ujęte w danej części planu. Taka interpretacja wynika w sposób jednoznaczny z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej. Rozporządzenie to wprowadza definicję legalną pojęcia definicji zakresowej, którą formułuje się w jednym przepisie prawnym i obejmuje nią cały zakres definiowanego pojęcia. Jeśli natomiast nie jest możliwe sformułowanie tego rodzaju definicji można zastosować przykładowe wyliczenie jej zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter danego katalogu poprzez posłużenie się zwrotem „w szczególności” (§ 153 rozporządzenia).

Zamieszczone w § 3 ust. 3 RW przykładowe elementy, które powinny być zamieszczone w części opisowej planu BIOZ obejmują zakres robót, wykaz istniejących obiektów budowlanych, elementy zagospodarowania działki, które mogą stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa. Dodatkowo należy podać informacje dotyczące przewidywanych zagrożeń występujących podczas realizacji robót oraz wydzielenia i oznakowania miejsca wykonywania prac, jak również sposobu prowadzenia instruktażu pracowników. Ponadto wskazuje się miejsca przechowywania dokumentacji budowy, a także sposób przechowywania i przemieszczania materiałów oraz preparatów niebezpiecznych. Konieczne jest również określenie środków technicznych i organizacyjnych, zapobiegających niebezpieczeństwom wynikającym z wykonywania robót budowlanych w strefach szczególnego zagrożenia zdrowia lub w ich sąsiedztwie. Oczywiście w zależności od potrzeb, co uzasadnione jest indywidualnym charakterem każdego procesu inwestycyjno-budowlanego, kierownik budowy jest upoważniony do zamieszczenia w tym dokumencie również innych informacji.

Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawiera również część rysunkową. Informacje zawarte w jej ramach mają charakter pomocniczy. Rozporządzenie precyzuje bowiem, iż powinna ona zostać wykonana na kopii projektu zagospodarowania działki i zawierać informacje umożliwiające łatwe odczytanie części opisowej. Zostały one wskazane w § 3 ust. 4 RW. Zaliczono do nich czytelną legendę, oznaczenie czynników mogących stwarzać zagrożenie, a także rozmieszczenie istotnych dla zapewniania bezpieczeństwa i ochrony zdrowia środków technicznych i organizacyjnych budowy (sprzęt ratunkowy, strefy ochronne, pomieszczenia higieniczno-sanitarne itp.).

W piśmiennictwie podkreśla się, że plan BIOZ stanowić powinien kluczowy element w zarządzaniu przedsięwzięciem budowlanym, koordynacji robót oraz informowaniu wykonawców i ich pracowników o zagrożeniach związanych z realizacją procesu budowlanego [Smoliński 2022]. Należy zaznaczyć, że udział sektora budowlanego w wypadkach przy pracy jest wysoki i wynosi około 8% [Obolewicz 2018b]. W konsekwencji omawiane zagadnienia uznać należy za ważne i aktualne.

4. PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że problematykę bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, jak również zapobiegania wypadkom, uznać należy za istotny element każdego procesu inwestycyjno-budowlanego. Z tego względu została ona objęta licznymi regulacjami zaliczanymi zarówno do wspólnotowego, jak i polskiego porządku prawnego. Uregulowania wspólnotowe obejmują liczne dyrektywy. Za najważniejsze w związku z zagadnieniem bezpieczeństwa pracy w procesie budowlanym uznać należy tzw. dyrektywę ramową z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy oraz ósmą dyrektywę szczegółową z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych i ruchomych budowach. Wskazane akty prawne przyczyniły się do ujednoczenia na szczeblu wspólnotowym minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa pracy w procesie inwestycyjnym. Jest to bardzo istotne ze względu na zasadę swobodnego przepływu pracowników wprowadzoną na podstawie art. 45 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wspólnotowe uregulowania prawne jednoznacznie podkreślają, że w omawianym zakresie pełna odpowiedzialność spoczywa na pracodawcy, a w odniesieniu do procesu inwestycyjno-budowlanego na inwestorze, względnie inwestorze zastępczym.

Implementacja przepisów UE do polskiego porządku prawnego nastąpiła w drodze przyjęcia aktów prawnych powszechnie obowiązujących – ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Wskazane regulacje, a przede wszystkim opracowywany na ich podstawie plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, mają na celu zidentyfikowanie zagrożeń w miejscu pracy oraz wdrożenie rozwiązań służących zapobieganiu im na etapie realizacji inwestycji [Dąbrowski 2013].

LITERATURA

- COM/2004/0062 – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the practical implementation of the provisions of the Health and Safety at Work Directives. Eur-Lex. Official Journal.
- Dąbrowski A. 2013. Działania w celu ochrony przed urazami na placu budowy. Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy (89/391/EWG).
- Dyrektywa Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych i ruchomych budowach (92/57/EWG).
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).
- Nowacki J., Tobor Z. 2000. Wstęp do prawoznawstwa. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków.
- Obolewicz J. 2011. Koordynacja bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w budowlanym procesie inwestycyjnym. *Przegląd Budowlany*, 2, 60–63.
- Obolewicz J. 2018a. Zagospodarowanie placu budowy – wymagania i standardy. *Informator Budowlany*, 1, 200–204.
- Obolewicz J. 2018b. Demoskopia bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia przedsięwzięć budowlanych. Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2002 Nr 100, poz. 908 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U. 2003 Nr 120, poz. 1125 z późn. zm.).
- Smoliński D. 2022. Praktyczne problemy związane z opracowaniem, wdrażaniem i aktualizacją planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Część II. *Przegląd Budowlany*, 11-12, 100–103.
- Szruba M. 2017. Bezpieczeństwo w budownictwie. *Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne*, 1-2, 23–25.
- TFUE – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, 2007 (2008/C 115/01).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 Nr 89, poz. 414 z późn. zm.).