

Received: 11.07.2022
Accepted: 3.09.2022
Published: 30.09.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 3: s. 477-489
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.2486
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Olgierd Kucharski*
Nr ORCID: 0000-0002-9633-9281

RAŻĄCE NARUSZENIE PRZEPISÓW BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY JAKO PRZESŁANKA PODWYŻSZENIA SKŁADKI WYPADKOWEJ NA WNIOSEK INSPEKTORA PRACY

GROSS VIOLATION OF LAW AS CAUSE GROWTH ACCIDENT INSURANCE IN PROPOSAL LABOUR INSPEKTOR

Streszczenie: W artykule poddano analizie art. 36 ustawy wypadkowej umożliwiający podniesienie składki wypadkowej na wniosek inspektora pracy. Zajęto się przede wszystkim charakterystyką przesłanki rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy umożliwiającej takie zachowanie. Aktualnie orzecznictwo sięga w tym zakresie do dorobku prawa karnego, wyjaśniając, jak należy rozumieć to pojęcie. W artykule przedstawiono argumenty, że oceniając, czy płatnik składek w sposób rażący naruszył przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy, powinno się sięgnąć do rodzajów decyzji wydawanych przez inspektora pracy w trakcie kontroli. Niektóre z nich są opatrzone rygiorem natychmiastowej wykonalności z racji występowania bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia zatrudnionych w trakcie pracy. Możliwość wydawania takich decyzji jest zatem ograniczona do wyjątkowych przypadków, które można określić jako rażące naruszenie przepisów. Dlatego, zdaniem autora, wydanie w trakcie kontroli takich decyzji powinno być również tak kwalifikowane przez organy ZUS i stanowić podstawę do podwyższenia składki wypadkowej, po spełnieniu pozostałych warunków określonych w przepisie.

Słowa kluczowe: inspektor pracy, składka wypadkowa, podwyższenie składki wypadkowej

* dr; Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: o.kucharski@o2.pl

Summary: This work presents article 36 of accident at work bill which permits to rise the contribution towards insurance against occupational accidents at the instance of labour inspector. It focuses mainly on serious infringements of health and safety law. Current judicature refers to penal acquis defining this concept. This work argues that it is necessary to consider various types of decisions that labour inspector releases during inspections while judging if a payer has committed a serious infringement of health and safety law. It refers mostly to these decisions that are made in life – threatening situations and as such, are immediately enforceable. Such decisions should be, in authors opinion, consider as a base of rising the contribution towards insurance against occupational accidents, given that other conditions regulated in the article 36 are met.

Keywords: labour inspector, accident contribution, accident insurance

WSTĘP

Konstrukcja składki z tytułu ubezpieczenia społecznego związanej z ryzykiem zaistnienia wypadku w pracy albo choroby zawodowej ma w prawie polskim nader interesujący charakter¹. Odbiega ona zupełnie od sposobu kształtowania wysokości składki emerytalnej, rentowej, czy chorobowej. Ustawodawca określił, że wysokość składki wypadkowej jest zróżnicowana w granicach 0,40%-8,12%² podstawy wymiaru i zależy m.in. od kategorii ryzyka prowadzonej działalności, kategorii ryzyka konkretnego płatnika, ilości śmiertelnych wypadków w pracy³. Można stwierdzić, że faktyczna wysokość składki kształtuje się w oparciu o swoisty mechanizm homeostazy, wyrównujący wysokość wpływów z tego tytułu do funduszu wypadkowego, w stosunku do wypłacanych z niego świadczeń dla uprawnionych⁴. W szczególności polega to na możliwości kształtowania wysokości składki wypadkowej w oparciu o uzyskiwane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych informacje statystyczne,

¹ Wynika z ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1205, ze zm.); zwanej dalej ustawą wypadkową.

² Art. 22 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 423, ze zm.).

³ Podstawy prawne zostały natomiast określone w art. 27–36 ustawy wypadkowej oraz aktach wykonawczych wydanych na podstawie tych przepisów. Zasady wyliczania składki wypadkowej zostały scharakteryzowane m.in. w pracach: I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 371-372, 405 i 413 i n., 427; I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe*, PiZS 2013, nr 9, s. 11 i n.; K. Antonów, *Funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych* pod red. K.W. Barana, Warszawa 2013, s. 634; D. Wajda, *Publiczno-prawne obowiązki pracodawcy*, [w:] *System Prawa Pracy*, tom III: *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa. Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021 s. 367 oraz komentarzach do ustawy wypadkowej: D. Lach, S. Samol, K. Ślebzak, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadku przy pracy chorób zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2010 i *Społeczne ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Warszawa 2012.

⁴ Na co wskazywałem m.in. w artykule: O. Kucharski, *Ratio legis składki wypadkowej i jej wpływ na warunki pracy*, Biuletyn Naukowo-Informacyjny Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes” 2016, nr 3-4 (4), s. 4-12.

co pozwala różnicować jej wysokość w zależności od np. ilości wypadków w pracy w danej branży oraz ilości wypadków w pracy u konkretnego płatnika.

Taki sposób ukształtowania wysokości składki wypadkowej spełnia również rolę prewencyjną, polegającą na wpływaniu na płatników, aby podejmowali skuteczne działania ograniczające ilość wypadków w pracy i chorób zawodowych, ponieważ składkę tę pokrywają wyłącznie ze środków własnych⁵.

Dopełnieniem tego mechanizmu jest możliwość podwyższania składki wypadkowej u konkretnego płatnika składek na skutek wniosku inspektora pracy⁶. Warunkiem koniecznym takiej decyzji jest rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przez danego pracodawcę.⁷ Temu zagadnieniu będzie poświęcony ten artykuł. W szczególności zostanie zaproponowane nowe kryterium oceny rażącego naruszenia przepisów przez płatnika składek.

CHARAKTERYSTYKA ZADAŃ PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

Państwowa Inspekcja Pracy jest wyspecjalizowanym organem administracji mającym za zadanie sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności zasad bezpieczeństwa i higieny pracy⁸. Do jej zadań należy podejmowanie działań, które będą zapobiegać wypadkom w pracy i chorobom zawodowym w trakcie postępowania kontrolnego, jak również badanie przyczyn i okoliczności, w jakich doszło do wypadków w pracy. Zdobyta w ten sposób wiedza, poza walorem poznawczym, ma przede wszystkim służyć usuwaniu zagrożeń w środowisku pracy, w szczególności poprzez wydawanie odpowiednich decyzji administracyjnych. W tym zakresie występuje zatem zbieżność zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie kształtowania wysokości składki wypadkowej konkretnych płatników w taki sposób, by podejmowali realne działania mające zapobiegać wypadkom w pracy i roli Państwowej Inspekcji Pracy, której istotnym celem działania jest ograniczenie ilości zagrożeń, a przez to wypadków w pracy i chorób zawodowych. Ta konstatacja stoi u źródeł regulacji prawnej przewidującej możliwość wpływania na podwyższenie wysokości składki wypadkowej przez in-

⁵ Art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 423, ze zm.).

⁶ Co wynika z art. 36 ustawy wypadkowej.

⁷ Dla potrzeb tego artykułu będę zamiennie używał pojęć: płatnik składek, pracodawca, podmiot zatrudniający. Jest to uprawnione tym, że kontroli inspektora pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy podlegają pracodawcy jak i inne podmioty zatrudniające wyłącznie w formie umów cywilnoprawnych. Płatnikami składek odprowadzającymi składki na ubezpieczenie wypadkowe w kontekście opisywanej regulacji mogą być tylko podmioty zatrudniające ubezpieczonych, a więc faktycznie podlegające kontroli w zakresie bhp przez inspekcję pracy.

⁸ Art. 1 i art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 623, ze zm.), zwana dalej ustawą o PIP. W literaturze szczegółowo wskazane zagadnienie opisuje np. D. Makowski, *Inspekcja Pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 161 i n.

spektorów pracy, stwierdzających w swojej działalności kontrolnej naganne lekceważenie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przez konkretnego pracodawcę. Wprowadzenie regulacji harmonizującej przedsięwzięcia tego rodzaju jest uzasadnione interesem społecznym, jakim jest zapobieganie powstawaniu wypadków w pracy, które poza powodowaniem tragedii osobistych ofiar i ich rodzin powodują negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze.

Zapewnienie efektu „synergii” wspólnych działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy jest racjonalnym rozwiązaniem, którego efektem jest faktyczne ograniczenie ilości wypadków w pracy. Takie rozwiązanie systemowe pozwala na skierowanie działania sankcyjnego na konkretnego pracodawcę (płatnika składki wypadkowej), który w sposób rażąco naganny lekceważy swoje obowiązki w zakresie zapewnienia bezpiecznych warunków pracy, narażając realnie zdrowie i życie pracowników. Z drugiej strony opisywana regulacja nie będzie w żadnej mierze dotkliwa dla podmiotów, które chronią w należyty sposób swoich pracowników.

PRZESŁANKI PODWYŻSZENIA SKŁADKI WYPADKOWEJ

Przesłanki, jakie musi spełnić wniosek inspektora pracy o podwyższenie składki wypadkowej, zostały uregulowane w art. 36 ustawy wypadkowej. Przed przejściem do analizy art. 36 ustawy wypadkowej, należy wskazać, że inspektor pracy może wystąpić z tego rodzaju wnioskiem, ale nie musi⁹. Zatem ma on charakter fakultatywny, co wynika bezpośrednio z treści przepisu. Orzecznictwo sądowe dodatkowo określiło, że również Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma swobodę w podniesieniu składki wypadkowej, a więc nie jest związany obligatoryjnie wnioskiem inspektora pracy i ocena tam zawarta nie jest dla niego wiążąca¹⁰.

Przesłanki, które muszą być spełnione łącznie, aby inspektor pracy mógł wystąpić z tego rodzaju wnioskiem, są następujące:

- a. przeprowadzenie co najmniej dwóch kolejnych kontroli w danym podmiocie;
- b. stwierdzenie w trakcie każdej z nich rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Analizując pierwszą przesłankę, należy wskazać, że chodzi o kontrole wykonywane przez inspektora pracy, a nie przez jakikolwiek inny organ nadzoru nad warunkami pracy. Pojęcie samego postępowania kontrolnego inspektora pracy jest pojęciem normatywnym i jest ono definiowane jako ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów

⁹ O. Kucharski, *Podwyższanie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie wniosku inspektora pracy*, „Gubernaculum et Administratio, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2015, nr 2(12), s. 41-52.

¹⁰ Np. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12 (LEX nr 1324607, „Gazeta Prawna” No 2013/123/8); wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I UK 318/13, OSNP 2015/5/67.

dotyczących legalności zatrudnienia oraz udokumentowanie dokonanych ustaleń¹¹. Kontrola kończy się sporządzeniem protokołu z kontroli, który poza tym, że musi być w formie pisemnej, powinien spełniać inne wymagania formalne co do zawartości¹². Zatem podmiot, w którym przeprowadzano kontrolę, musi być poinformowany o tym fakcie, a rezultat postępowania jest uwidoczniiony w specjalnym dokumencie (nazywanym protokołem), który podpisują również osoby upoważnione do reprezentowania tego podmiotu. Istnieje przypadek ściśle regulowany przepisami, kiedy podpis osoby reprezentującej nie będzie znajdował się w protokole, tj. sytuacja, w której osoba reprezentująca podmiot kontrolowany odmówi podpisania¹³. W tym jednak przypadku taki podmiot musi mieć wiedzę o kontroli i dokonanych tam ustaleniach, a sama odmowa musi mieć charakter świadomego wyboru osoby zobowiązanej, co wyklucza zarzut postępowania „inkwizycyjnego”.

Należy wskazać, że kontrole będące podstawą do wystąpienia przez inspektora pracy o podwyższenie składki wypadkowej nie mają jakiegoś specyficznego charakteru. Są to kontrole, nieodróżniające się od innych co do sposobu przeprowadzenia i dokumentowania ustaleń. Jediną różnicą w stosunku do innych kontroli jest to, że ich ustalenia i pewna kolejność daje podstawę do skierowania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych opisywanego wniosku¹⁴.

Problemem, który budził pewne wątpliwości w praktyce, było określenie sposobu liczenia ilości kontroli, czyli dokonanie wykładni zwrotu „...u którego w trakcie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenia...”¹⁵. Obecnie jednak nie jest kontrowersyjnym poglądem, który został zaakceptowany przez orzecznictwo, że ten zwrot należy rozumieć jako prawo inspektora pracy do skierowania wniosku o podwyższenie składki, jeżeli w drugiej kontroli, następującej bezpośrednio po pierwszej, ponownie stwierdzi rażące uchybienia¹⁶. Zatem nie trzeba przeprowadzać trzech niezależnych kontroli. Zwrot „kolejne kontrole” należy oczywiście rozumieć jako stwierdzenie, że pomiędzy tymi kontrolami nie może się zdarzyć inna, niestwierdzająca rażącego naruszenia przepisów bhp. Kończąc te kazuistyczne wywody, należy jeszcze dodać, że jako drugiej (kolejnej) nie należy traktować kontroli następującej przed upływem czasu, wyznaczonego przez kontrolerów po pierwszej kontroli, w celu wyeliminowania dostrzeżonych uchybień i zastosowania się do zaleceń pokontrolnych¹⁷.

¹¹ Art. 21 ustawy o PIP; D. Makowski, *Inspekcja...*, s. 305 i n.

¹² Art. 31 ustawy o PIP.

¹³ Art. 31 ust. 8 ustawy o PIP.

¹⁴ Co wskazano np. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12, LEX nr 1324607, „Gazeta Prawna” No 2013/123/8); wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942.

¹⁵ Art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej.

¹⁶ Np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942); wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 48/, LEX 1331210; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 marca 2013 r., sygn. III AUa 1187/12, LEX 1294793); wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. III AUa 172/20, LEX 3116055.

¹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 48/13, LEX 1331210).

RAŻĄCE NARUSZENIE PRZEPISÓW BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY

Pierwsza przesłanka, konieczna do wystąpienia z wnioskiem o podwyższenie składki wypadkowej przez inspektora pracy, opisana wyżej, miała charakter techniczny i po pewnym okresie praktyki stosowania nie powoduje już problemów w wykładni. Aktualnie spory interpretacyjne dotyczą rozumienia drugiej przesłanki analizowanego przepisu, tj. stwierdzenia, że w trakcie każdej z kolejnej kontroli doszło do rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁸. Jest to niewątpliwie związane z użyciem terminu „rażącego naruszenia”, który jest nieostry, a przez to powoduje wątpliwości w trakcie stosowania prawa.

Sądy, wyjaśniając charakter tego pojęcia, przyjęły, że opisywany przepis ma zabarwienie penalne, stanowiąc *sui generalis* sankcję karno-administracyjną za nieprzebranie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁹. Ta konstrukcja prawna pozwalała na podkreślenie nadzwyczajności sytuacji stosowania podwyższania składki wypadkowej na wniosek inspektora pracy i odnoszenia jej do szczególnie uzasadnionych przypadków. Posłużyła również do odrzucenia konstrukcji podwyższania składki w opisywanym przypadku jako wyrazu ekwiwalentności świadczeń pracodawcy za to, że nie dbał w wystarczającym stopniu o stan bezpieczeństwa pracy, co mogło powodować wypadki w pracy, a przez to konieczność wypłacania większej ilości świadczeń wypadkowych²⁰.

Jak uzasadnił Sąd Najwyższy, taką rolę pełni konstrukcja ustalania wysokości składki wypadkowej, w której bierze się pod uwagę m.in. ilość wypadków ciężkich i śmiertelnych, które wystąpiły u konkretnego płatnika składek, czy ilość pracowników narażonych na czynniki szkodliwe dla zdrowia²¹. Wprowadzenie przez Sąd Najwyższy tezy o penalnym zabarwieniu opisywanego przepisu umożliwiło mu odwołanie się do dorobku doktryny i praktyki prawa karnego. Uznano bowiem, że rażącym naruszeniem przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w rozumieniu art. 36 ustawy wypadkowej jest tylko takie naruszenie, które stwarza bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia pracowników, a to ostatnie pojęcie jest dobrze zdefiniowane w orzecznictwie sądów karnych²². W szczególności wykorzystano wypracowaną w orzecznictwie tych sądów tezę, że przez bezpośrednie niebezpieczeństwo rozumie się tylko takie niebezpieczeństwo, które grozi wprost, bez konieczności włączenia się dalszego impulsu ze strony sprawcy, bądź dodatkowej przyczyny,

¹⁸ A. Jabłoński, *Kierunki orzecznictwa w dziedzinie spraw dotyczących ochrony pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, tom CXVIII, s. 137-139.

¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12, LEX nr 1324607, „Gazeta Prawna” No 2013/123/8; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I UK 318/13, OSNP 2015/5/67; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. III AUa 51/19, LEX 2891720.

²⁰ Odrzucenie zasady ekwiwalentności zostało uzasadnione m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12, LEX nr 1324607, „Gazeta Prawna” No 2013/123/8.

²¹ Ibidem.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I UK 318/13, OSNP 2015/5/67; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942.

co oznacza tak zaawansowaną sytuację, że można w zasadzie mówić o bliskim skutku²³, lub niebezpieczeństwie grożącym wprost, w sposób nieunikniony, lub co najmniej wysoce prawdopodobny w dającej się przewidzieć przyszłości, choć niekoniecznie natychmiastowej²⁴. Dodatkowo dookreślono, że sytuacja bezpośredniego niebezpieczeństwa musi powodować konkretne i realne zagrożenie dla życia lub zdrowia²⁵. Mając tak opracowany aparat pojęciowy, w późniejszych wyrokach w zasadzie tylko kazuistycznie już rozstrzygano, czy np. brak odpowiednich poręczy ochronnych na rusztowaniach, na których wykonywali pracę zatrudnieni, stwierdzony przez inspektora pracy, należy uważać za bezpośrednie narażenie zdrowia i życia pracownika na niebezpieczeństwo, czy nie, a jeśli tak, czy w takim razie stanowi rażące naruszenie prawa pozwalające podnieść składek²⁶.

Skorzystanie przez Sąd Najwyższy z dorobku nauk karnych w tym przypadku jest ciekawym przykładem zastosowania wykładni systemowej, która pozwoliła na rozwiązanie problemów pojawiających się w sprawach rozstrzyganych w ramach postępowania cywilnego, dotyczących decyzji administracyjnych, przy pomocy ustaleń pojęciowych wypracowanych w orzecznictwie sądów karnych.

CHARAKTERYSTYKA DECYZJI INSPEKTORA PRACY O RYGORZE NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI

Pomimo sięgnięcia do ustaleń pojęciowych dokonanych przez sądy karne wydaje się, że nadal istnieje problem z jednoznacznym kwalifikowaniem, czy konkretna sytuacja może być określona jako rażące naruszenie prawa. Kazuistyczne orzecznictwo usuwa rozbieżności, ale zawsze ma to do siebie, że nie stwarza ogólnych reguł interpretacyjnych, pozwalających na ograniczanie ilości sytuacji spornych. Przykładowo – w niektórych sprawach pełnomocnicy procesowi płatników składek wręcz stwierdzali, że jeżeli inspektor pracy nie zakwalifikował w protokole pokontrolnym określonego zachowania jako rażącego naruszenia prawa, to powinno to stanowić podstawę do odrzucenia wniosku o podwyższenie składki wypadkowej²⁷. Oczywiście tego typu zarzuty były zupełnie bezpodstawne, chociażby z uwagi na to, że protokół ma stanowić jedynie opis zastanego stanu faktycznego, a nie kwalifikacji prawnej jakiegoś zdarzenia, czy po drugie, że wykonywanie ustawowych kompetencji przez inspektora pracy w ogóle nie zależy od takiej kwalifikacji.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I UK 318/13, OSNP 2015/5/67; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942 i pozostałe wyroki podane w uzasadnieniu.

²⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. III AUa 672/16, LEX 2256953.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942.

²⁷ Np. w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. sygn. I UK526/12, LEX 1324607, czy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942.

Niezależnie od powyższej analizy (i przyjętej przez sądy linii orzeczniczej) wydaje się, że warto byłoby wprowadzić dodatkowy wskaźnik obiektywizujący czy też upraszczający dokonywanie oceny konkretnej sytuacji, czy ma ona charakter rażącego naruszenia prawa. **W moim przekonaniu takim miernikiem powinien być rodzaj nakazów (decyzji administracyjnych) wydawanych przez inspektora pracy w oparciu o stan faktyczny ustalony podczas kontroli.** Swoje twierdzenie opieram na fakcie, że inspektor pracy, stwierdzając istnienie bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, ma obowiązek wydania określonego rodzaju decyzji²⁸. Dochodzi tutaj zatem do tożsamości chronionych dóbr z ujętą w art. 36 ustawy przesłanką umożliwiającą podniesienie składki wypadkowej, jaką jest stwierdzane w trakcie kontroli rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, które sprowadza się w praktyce do ustalenia, czy zaistniało bezpośrednie zagrożenie zdrowia i życia ludzkiego.

Przechodząc do szczegółowej analizy decyzji wydawanych przez inspektora pracy, w których musi on natychmiastowo zareagować, by uchylić realne i bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia osoby zatrudnionej wskutek niewłaściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, należy wskazać ich następujące rodzaje:

– nakaz wstrzymania prac lub działalności, gdy naruszenie powoduje bezpośrednio zagrożenie życia lub zdrowia pracowników lub innych osób wykonujących te prace lub prowadzących działalność. Nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu *ex lege*²⁹;

– nakaz skierowania do innych prac pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy wbrew obowiązującym przepisom przy pracach wzbudzonych, szkodliwych lub niebezpiecznych albo pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy przy pracach niebezpiecznych, jeżeli pracownicy ci lub osoby nie posiadają odpowiednich kwalifikacji. Nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu *ex lege*³⁰;

– nakaz wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń w sytuacji, gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu *ex lege*³¹;

– zakaz wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w miejscach, w których stan warunków pracy stanowi bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu *ex lege*³²;

– nakaz usunięcia innych uchybień z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, jeżeli ich istnienie stanowi bezpośrednio zagrożenie dla zdrowia i życia osób zatrudnionych.

²⁸ T. Wyka, *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2019, tom CXVIII, s. 95-98.

²⁹ Art. 11 pkt 2 ustawy o PIP.

³⁰ Ibidem.

³¹ Art. 11 pkt 3 ustawy o PIP.

³² Art. 11 pkt 4 ustawy o PIP.

W tym zakresie takim decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w oparciu o art. 108 kodeksu postępowania administracyjnego³³. W przypadku, gdy dany stan faktyczny nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia decyzje opatruje się terminem do ich wykonania. W tego rodzaju sytuacjach, regulowanych nakazem terminowego usunięcia uchybień, nie powinno się uznawać, że doszło do rażącego naruszenia prawa. Takie decyzje nie dawałyby podstaw do występowania o podwyższenie składki wypadkowej zgodnie z art. 36 ustawy. Należy zauważyć, że doktryna i orzecznictwo wypracowało dość spójny model rozumienia natychmiastowej wykonalności, który chroni przed nadużywaniem tego przepisu, ponieważ okoliczności te nie mogą być interpretowane rozszerzająco i muszą mieć wyjątkowy charakter³⁴.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za przyjęciem wskazanego rozwiązania powinien być fakt, że pracodawca – płatnik składek, u którego była przeprowadzana kontrola przez inspekcję pracy, ma możliwość odwoływania się od wydawanych względem niego decyzji wskazanych wyżej, aż do sądów administracyjnych włącznie. To powoduje, że jeżeli nie skorzysta z takiej możliwości albo decyzje zostaną utrzymane w mocy, to nie powinien być zaskoczony, że może ponieść dodatkową konsekwencję.

Należy również podkreślić, że nakazy wstrzymania prac, wstrzymania eksploatacji, skierowania do innych prac, zakaz wykonywania prac zostały opatrzone rygiorem natychmiastowej wykonalności z mocy samego prawa, co wskazuje, jak wielką wagę przykładają ustawodawcy do możliwie jak najszybszego usuwania realnych (bezpośrednich) zagrożeń dla zatrudnionych, wynikających z niewłaściwej organizacji lub warunków ich pracy, a skutkujących faktycznym narażeniem ich zdrowia na nieodwracalne szkody. Ich celem jest skuteczne zabezpieczenie pracownika (a także innych osób wykonujących pracę) przed utratą życia lub zdrowia³⁵. Tożsame wartości (a więc skuteczne oddziaływanie na płatników składek wypadkowych, by podejmowali efektywne działania chroniące zdrowie i życie zatrudnionych), leżą u podstaw wprowadzenia art. 36 ustawy do porządku prawnego.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania, a więc uznanie, że z rażącym naruszeniem przepisów (przesłanką art. 36 ustawy) mamy do czynienia tylko wtedy, gdy w tym zakresie inspektor pracy wydaje wskazane wyżej decyzje opatrzone rygiorem natychmiastowej wykonalności (niezależnie czy *ex lege*, czy też nadane przez niego na podstawie art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego) z powodu konieczności uchylecia bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, uczyni bardziej

³³ Art. 11 ust. 1 ustawy o PIP w związku z art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.).

³⁴ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 147; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 276 i n.

³⁵ M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, LexisNexis 2008; K. Rączka, *Komentarz do art. 11*, LEX.

klarowne i prostsze zasady wydawania decyzji podwyższających wysokość składki wypadkowej, a przez to pozwoli na łatwiejszą weryfikację wydanego rozstrzygnięcia. Takie rozwiązanie uchroni też przed nadmierną kazuistyką, pozwalając na systemowe kwalifikowanie sytuacji powodujących podwyższanie składki, co na pewno jest pożądane zarówno w działalności organów administracyjnych, jak i sądów.

Zaproponowane rozwiązanie pozwala wykorzystywać dotychczasowe orzecznictwo, a w szczególności zawarte w nim odwołania do ustaleń terminologicznych wywodzących się z prawa karnego jako swoistego wskaźnika pozwalającego weryfikować, czy w konkretnej sprawie nie doszło do nadużycia prawa, i dzięki temu na zachowanie niezbędnej elastyczności i swobody orzecznictwa.

Ostatnim argumentem jest wskazanie, że takie ustalenie pozwala na oparcie się na konstrukcjach wypracowanych w prawie i postępowaniu administracyjnym, a więc tej samej gałęzi prawa, która reguluje zasady wydawania decyzji administracyjnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, co sprzyja spójności systemowej podejmowanych rozstrzygnięć.

WINA PRACOWNIKA W NARUSZENIU PRZEPISÓW BHP

Kończąc wywód dotyczący podwyższania składki, należy dodać, że orzecznictwo rozwiązało również problem obciążania płatnika odpowiedzialnością za naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w sytuacji, gdy winnym był pracownik. Rozstrzygnięto, że w takiej sytuacji płatnik nie powinien zostać obciążony wyższą składką wypadkową, gdy winę za rażące naruszenie przepisów w zakresie bhp (wypadek w pracy) ponoszą pracownicy, a nie on sam³⁶.

Pojawiały się również pomysły, aby podwyższenie składki miarkować w zależności od sytuacji. Zostało to jednoznacznie zakwestionowane w orzecznictwie, które wskazało, że podwyższenie może nastąpić o 100% i ani procent mniej czy więcej³⁷. Podwyższenie dokonuje się na rok składowy trwający od 1.04 do 31.03. roku następnego³⁸.

PODSUMOWANIE

Podsumowując opisywane zagadnienia, stwierdzam, że instrument prawny, jakim jest możliwość podwyższania składki wypadkowej dla płatnika, który rażąco narusza przepisy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, jest słuszny i potrzebny. Tylko tak można dodatkowo dyscyplinować płatników składek i zmuszać ich do podejmowania faktycznych

³⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12, LEX 1324607, „Gazeta Prawna” No 2013/123/8.

³⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 48/13, LEX nr 1331210.

³⁸ Art. 2 pkt 8 oraz art. 27 ustawy wypadkowej.

działań mających na celu eliminowanie zagrożeń w środowisku pracy. Zarówno ustawodawca, jak i orzecznictwo podkreślają wyjątkowy charakter tego przepisu, tak aby nie był nadużywany i nie miał charakteru wyłącznie fiskalnego – przysparzania dodatkowych dochodów funduszowi wypadkowemu. Opisywana regulacja prawna pozwala na systemowe rozwiązanie problemu od bezpośredniej interwencji inspektorów pracy, aż po narzędzie pośrednie, jakim jest podwyższanie kosztów prowadzonej działalności dla płatników, którzy lekceważą ochronę zdrowia i życia zatrudnionych. Konieczność podjęcia skutecznych działań w celu ochrony nadrzędnego dobra, jakim jest zdrowie i życie zatrudnionych, wynika również z różnych norm prawa międzynarodowego³⁹.

Aprobując przyjętą linię orzecniczą, chciałbym wskazać, że sądy nie wykorzystują w swojej działalności rodzajów decyzji wydawanych podczas kontroli inspektorów pracy u płatników składek. W moim przekonaniu pozwoliłoby to uniknąć nadmiernej kazuistyki, która utrudnia stosowanie prawa. Przyjęcie kryterium, że decyzja posiadająca rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na konieczność ochrony zdrowia i życia ludzkiego, stanowi jednocześnie przykład rażącego naruszenia prawa przez płatnika, pozwoli na ujednoczenie praktyki stosowania prawa i wprowadzenie jasnych standardów oceny, czy istnieją podstawy do podwyższenia składki wypadkowej. Tego rodzaju decyzje ze względu na swój wyjątkowy charakter nie są nadużywane w praktyce, a po drugie, mogą stanowić przedmiot oceny organów odwoławczych. Utrzymanie ich w mocy wskazuje na ich nadzwyczajny charakter i sytuacje zastosowania, uzasadnia decyzje w sprawie podwyższenia składki wypadkowej. Oczywiście należy również podkreślić, że stosowanie jednolitej i konsekwentnej linii orzecniczej wraz z upływem czasu powodowałoby wzrost świadomości prawnej płatników składek, a więc i mniejszą liczbę odwołań od decyzji tego rodzaju wydawanych przez organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Bibliografia

Literatura

Antonów K., *Funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013.

Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.

Jabłoński A., *Kierunki orzecznictwa w dziedzinie spraw dotyczących ochrony pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, tom CXVIII.

³⁹ D. Makowski, T. Wyka, *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, [w:] System Prawa Pracy, tom X: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020; D. Makowski, *Ochrona zatrudnionych w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, [w:] System Prawa Pracy, tom IX: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.

Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie wypadkowe*, PiZS 2013, nr 9.

Kucharski O., *Podwyższanie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie wniosku inspektora pracy*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2015, nr 2(12).

Kucharski O., *Ratio legis składki wypadkowej i jej wpływ na warunki pracy*, „Biuletyn Naukowo-Informacyjny Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes” 2016/3-4 (4).

Lach D., Samol S., Ślebzak K., *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadku przy pracy chorób zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2010.

Makowski D., *Inspekcja Pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.

Makowski D., *Ochrona zatrudnionych w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, [w:] System Prawa Pracy, tom IX: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.

Makowski D., Wyka T., *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, [w:] System Prawa Pracy, tom X: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.

Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, LexisNexis 2008.

Gersdorf M., Gudowskiej B. (red.), *Spoleczne ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe. Komentarz*, Warszawa 2012.

Wajda D., *Publicznoprawne obowiązki pracodawcy*, [w:] System Prawa Pracy, tom III: *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa. Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021.

Wyka T., *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, tom CXVIII.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12, LEX 1324607, „Gazeta Prawna” No 2013/123/8.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I UK 318/13, OSNP 2015/5/67.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. III AUa 672/16, LEX 2256953.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. III AUa 51/19, LEX 2891720.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. III AUa 172/20, LEX 3116055.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 marca 2013, o sygn. III AUa 1187/12, LEX 1294793.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 48/13, LEX nr 1331210.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942.