



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania D. sp. z o.o. z siedzibą w Z.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Bydgoszczy
o składki na ubezpieczenie wypadkowe,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 29 stycznia 2025 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się Spółki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 26 czerwca 2023 r., sygn. akt III AUa 1830/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Piotr Prusinowski Dawid Miąsik Krzysztof Rączka

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 26 czerwca 2023 r. zmienił zaskarżony apelacją wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 22 lipca 2021 r. w ten sposób, że oddalił odwołanie płatnika składek D. Spółka z o.o. w Z. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 listopada 2015 r. W decyzji tej organ rentowy na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 2189 ze zm., dalej jako „ustawa wypadkowa”) stwierdził, że stopę składki na ubezpieczenie wypadkowe dla płatnika w najbliższym roku składkowym obejmującym okres rozliczeniowy od dnia 1 kwietnia 2016 r. do dnia 31 marca 2017 r. podwyższa się o 100%.

Sąd Okręgowy – który zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że nie zostanie podwyższona stopa składek na ubezpieczenie wypadkowe dla odwołującego się - ustalił między innymi, że płatnik zatrudniał w latach 2013-2015 około 280 pracowników. Profil produkcji firmy oparty jest na stosowaniu niebezpiecznych maszyn, przy których nie można do końca wyeliminować ryzyka wystąpienia wypadków. W dniach 8, 10, 15, 17, 24 lipca 2015 r. oraz w dniu 6 sierpnia 2015 r. inspektor Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadził kontrolę w związku z zaistnieniem ciężkiego wypadku przy pracy, jaki miał miejsce w dniu 6 lipca 2015 r. W wyniku tej kontroli inspektor pracy wydał w dniu 31 sierpnia 2015 r. nakaz zawierający trzy decyzje terminowe oraz wystąpienie zawierające 7 zaleceń. W toku tej kontroli ustalono, że w 2014 r. doszło do 16 wypadków przy pracy, w tym do amputacji palców w dwóch przypadkach, a do urazu brzucha w jednym przypadku. Natomiast w 2015 r. doszło ogółem do 27 wypadków przy pracy, przy czym do amputacji w jednym przypadku, do złamania w dwóch przypadkach i do urazu kręgosłupa w jednym przypadku. Druga kontrola miała miejsce w dniach 4, 11, 25, 29 września 2015 r. i podczas tej kontroli inspektor dokonał retrospektywnej analizy okoliczności i przyczyn wypadków które miały miejsce w latach 2013-2015. Pomiedzy pierwszą, a drugą kontrolą nie wydarzył się żaden wypadek. W wyniku tej kontroli wydano dwie decyzje nakazowe i wystawiono wystąpienie. Po drugiej kontroli objęto płatnika składek nadzorem szczególnym na okres 3 lat, co wiązało się z kontrolami dwa razy do roku. Płatnik dopuścił się rażącego naruszenia przepisów bhp, które towarzyszyło stwierdzonym wypadkom przy pracy, a które wydarzyły się z udziałem

trzech poszkodowanych, mających miejsce od grudnia 2013 r., do czasu przeprowadzenia pierwszej kontroli PIP. W trakcie drugiej kontroli, we wrześniu 2015 r., choć dopatrzono się rażących uchybień co do wypadków z przeszłości, to nie stwierdzono żadnych nowych rażących naruszeń przepisów BHP, ponieważ druga kontrola miała charakter retrospektywny, a analizie poddano wypadki przy pracy z 2014 i 2015 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że inspektor pracy ma uprawnienie do wystąpienia o podwyższenie składki na ubezpieczenie wypadkowe dla odwołującego się w przypadku ziszczenia się przesłanki rażącego naruszenia przepisów bhp stwierdzonego zarówno podczas pierwszej kontroli, jak i podczas drugiej kontroli. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie miała natomiast miejsca, ponieważ wszystkie wypadki związane z rażącym naruszeniem przepisów bhp miały miejsce do końca sierpnia 2015 r. Po tym okresie, w czasie drugiej kontroli, która odbyła się już po 4 dniach od zakończenia pierwszej kontroli, nie odnotowano żadnych nowych wypadków przy pracy. Odwołujący się nie miał nawet czasu, by wypełnić wszystkie zalecenia PIP. W ocenie Sądu pierwszej instancji intencją ustawodawcy zapewne było zdyscyplinowanie płatnika, gdy zalecenia pierwszej kontroli nie odniosły skutku i nadal w czasie drugiej kontroli dokonanej po upływie czasu na wykonanie zaleceń i wystąpień nie nastąpiła poprawa. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie dokonano dwóch następujących po sobie kontroli, praktycznie bez przerw.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji, że płatnik dopuścił się rażącego naruszenia przepisów BHP ujawnionych w toku pierwszej kontroli. Sąd Apelacyjny stwierdził jednak, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej, pomimo tego, że wszystkie wypadki miały miejsce jeszcze przed wszczęciem drugiej kontroli. Sąd odwoławczy uznał, że z aktualnego orzecznictwa wynika, że do zastosowania art. 36 ustawy wypadkowej nie jest konieczne, by obie kontrole pozostawały w takim związku, że druga weryfikuje usunięcie uchybień stwierdzonych podczas pierwszej.

Zdaniem Sądu, z przepisu wynika jedynie, że do jego zastosowania wystarczy, aby przy każdej z dwóch kolejnych kontroli ujawniło się chociaż jedno rażące naruszenie przepisów. Zdaniem Sądu istotą tego przepisu jest eliminacja wszelkich rażących nieprawidłowości, a nie tylko tych stwierdzonych podczas pierwszej kontroli.

Tylko takie rozumienie tej normy może wymusić na pracodawcach prewencyjne przestrzeganie regulacji prawnych z zakresu bhp. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne było zdaniem Sądu to, czy w czasie kontroli prowadzonej w lipcu i sierpniu 2015 r., a także w czasie kontroli z września 2015 r. stwierdzono co najmniej po jednym rażącym naruszeniu przepisów bhp, niezależnie od tego, czy istniał pomiędzy nimi związek, w szczególności wynikający z niewykonania zaleceń wcześniejszej kontroli.

Płatnik składek zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez uchylenie decyzji organu rentowego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 36 ustawy wypadkowej. W uzasadnieniu podstawy skargi kasacyjnej stwierdzono, że o ile z wykładni gramatycznej przepisu nie można wyciągnąć wniosku który wykluczałby stanowisko Sadu Apelacyjnego, to jednak uwzględnienie wykładni celowościowej tego przepisu, wynikającej z dotychczasowej linii orzeczniczej prowadzi do wniosku, że druga kontrola ma stanowić element świadczący o uporczywości ze strony płatnika w zakresie naruszania praw pracowniczych obejmujących przepisy bhp.

W odpowiedzi na skargę organ rentowy wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna.

Sąd Najwyższy zajmował się już wykładnią art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej. Nie odniósł się jednak do zagadnienia występującego w niniejszej sprawie. W wyroku z dnia 24 września 2015 r., II UK 288/14 (LEX nr 1929084) Sąd Najwyższy badał charakter normy prawnej zawartej w badanym przepisie i związany z tym kontekst systemowy. Stwierdził, że instytucja podwyższenia stopy składki wypadkowej stanowi sankcję za niedopełnienie przez płatnika - pracodawcę nakazów i zakazów wynikających z przepisów Działu X Kodeksu pracy oraz przepisów innych aktów

prawnych normujących tę problematykę, zobowiązujących pracodawcę do zapewnienia pracownikom oraz innym osobom fizycznym świadczącym pracę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sąd Najwyższy potwierdził za wyrokiem z dnia 4 czerwca 2013 r., I UK 526/12 (LEX nr 1324607), że opisywana norma nie pełni funkcji instrumentu służącego realizacji zasady ekwiwalentności pomiędzy rozmiarem wkładów i świadczeń. Taki charakter mają inne przepisy określające wysokość stopy składki na ubezpieczenie wypadkowe, uwzględniające zarówno ryzyko zagrożeń ustalone dla grupy działalności, do której należy płatnik (art. 30 ustawy wypadkowej), jak i indywidualny wskaźnik częstości tych zdarzeń (art. 31 ustawy wypadkowej). Natomiast art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej jest przepisem o zabarwieniu penalnym, ponieważ zawiera sankcję karno-administracyjną za nieprzestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy dla sprawcy rażąco naruszającego nakazy i zakazy. Sankcja jest wymierzana płatnikowi za stwarzanie ryzyka zagrożenia życia i zdrowia osób podlegających ubezpieczeniu wypadkowemu, ma więc też charakter prewencyjny i chroni ten sam interes społeczny co przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy (życie i zdrowie ludzkie). Podwyższenie składki dotyczyć może zatem tylko tego płatnika, który, nie wykonując swojego zobowiązania, naruszył (rażąco) przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy. O tej kwalifikacji decyduje zatem waga złamanych przez pracodawcę ustawowych nakazów i zakazów.

Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną podziela przedstawione zapatrywania. Stanowią one dobry punkt wyjścia do oceny zagadnienia prawnego występującego w niniejszej sprawie. Można wstępnie postawić tezę, że niejasne i nieprecyzyjne sformułowania zawarte w art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej, które powodują niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków oraz tworzą nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących zawartą w nim sankcję, skłaniają do ostrożnego intepretowania takich sankcyjnych norm prawnych. Zgodnie z zasadą określoności ustawowe sformułowania takich przepisów powinny w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą (sankcją). Zasady poprawnej legislacji obejmują również etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie danej normy prawnej. Kwestia określenia celu stanowionej

normy prawnej i oceny tej normy z punktu widzenia przydatności dla osiągnięcia tego celu pojawia się także w kontekście innej reguły wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, to jest dyrektywy poszanowania wolności i praw jednostki. Mając w pamięci wskazane racje możliwe jest przejście do wykładni spornego przepisu.

Dokonanie wykładni art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej jest utrudnione z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, ustawodawca posłużył się zwrotem niedookreślonym. Sankcja może zostać zastosowana, jeśli doszło do „rażącego” naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. W zwrocie tym zawarty został element oceny i wzorzec stopniowalny (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2019 r., III UK 333/18, LEX nr 3560408). Po drugie, przepis odwołuje się do formuły sekwencyjnej – stwierdzenie naruszenia przepisów bhp ma nastąpić „w czasie dwóch kolejnych kontroli”. Mając na uwadze sankcyjny charakter omawianej normy prawnej, a także niejednoznaczność przesłanek, którymi przepis się posługuje, racjonalne jest zachowanie szczególnej rozwagi przy ustalaniu zakresu stosowania przepisu. Niezbędne jest bowiem, z jednej strony, uwzględnienie interesu płatnika składek, z drugiej zaś, interesu publicznego mającego na celu zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście jest, że zależności te konkurują ze sobą, a żadna z nich nie dominuje drugiej.

Autor skargi kasacyjnej kontestuje ziszczenie się przesłanki „w czasie dwóch kolejnych kontroli”. Twierdzi, że do tej sekwencji nie dochodzi, gdy inspektor pracy wprawdzie stwierdza dwa rażące naruszenia przepisów bhp w czasie dwóch kolejnych kontroli, jednak oba zdarzenia świadczące o rażącym naruszeniu przepisów bhp miały miejsce jeszcze przed pierwszą kontrolą. W ocenie płatnika składek przesłanka ta ziści się tylko w przypadku, gdy po pierwszej kontroli dojdzie do następnego naruszenia przepisów bhp, które zostanie stwierdzone w czasie kolejnej kontroli. Problem ten nie był dotychczas oceniany zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie.

W literaturze przedmiotu odnoszono się do warunku „dwóch kolejnych kontroli”. Podkreślono, że jako drugiej (kolejnej) kontroli nie należy traktować postępowania następującego przed upływem czasu wyznaczonego przez

kontrolerów po pierwszej kontroli celem wyeliminowania dostrzeżonych uchybień i zastosowania się do zaleceń pokontrolnych. W każdej z dwóch kolejnych kontroli wymagane jest stwierdzenie rażącego naruszenia przepisów bhp, natomiast bez znaczenia jest rodzaj naruszonych przepisów - nie muszą to być te same przepisy (zob. S. Samol, w: D. E. Lach, K. Ślebzak, S. Samol, Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz, Warszawa 2024, s. 327; Olgierd Kucharski, Rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy jako przesłanka podwyższenia składki wypadkowej na wniosek inspektora pracy, Roczniki Administracji i Prawa, 2022, zeszyt 3, s. 481). Zastrzeżono jednak, że nie można wykluczyć sytuacji, w której w trakcie pierwszej kontroli inspektor pracy stwierdzi wskazane w przepisie naruszenie, płatnik je usunie, a w czasie drugiej kontroli wykryte zostanie inne naruszenie (W. Ostaszewski w: Społeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz, red. M. Gersdorf i B. Gudowskiej, Warszawa 2012, s. 400). Również w orzecznictwie wyrażono pogląd, 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 pokontrolnych (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r., III AUa 48/13, LEX 1331210). Zastrzeżono jednak, że do stosowania art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej nie jest konieczne, by obie kontrole pozostawały w takim związku, że druga weryfikuje usunięcie uchybień stwierdzonych podczas pierwszej.

Zaprezentowane poglądy nie przesądzają kwestii spornej występującej w niniejszej sprawie. W badanym stanie faktycznym druga kontrola nie dość, że nie dotyczyła uchybień wykniętych w pierwszej kontroli (co nie wyklucza posłużenia się art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej), to jeszcze obejmowała zdarzenie zakwalifikowane jako rażące naruszenie przepisów bhp, które zaistniało przed pierwszą kontrolą. Sąd odwoławczy uznał, że tego rodzaju relacja nie wyklucza podwyższenia płatnikowi składki, gdyż istotą przepisu jest eliminacja wszelkich rażących nieprawidłowości, a nie tylko tych stwierdzonych podczas pierwszej kontroli. Wstępnie z zapatrywaniem tym można się zgodzić, jednak pod warunkiem, że stwierdzone naruszenia mają charakter ciągły i nadal występują, co w sprawie nie zostało stwierdzone. Bardziej

szczegółowe rozważania skłaniają do odrzucenia sposobu myślenia Sądu odwoławczego.

Przechodząc do wykładni spornej przesłanki trzeba zwrócić uwagę na jedną z dyrektyw interpretacji językowej. Chodzi o postulat dokonywania wykładni w taki sposób, aby żaden z elementów normy prawnej nie okazał się zbędny. Z pozycji zakazu wykładni *per non est* jest jasne, że warunek stwierdzenia naruszenia przepisów bhp w czasie dwóch kolejnych kontroli akcentuje następcość procesu poznawczego. Wprawdzie przepis koncentruje uwagę na akcie „stwierdzenia”, a nie na czasie zaistnienia rażącego naruszenia przepisów bhp, to jednak wydaje się oczywiste, że racje systemowe i funkcjonalne skłaniają do podkreślenia czasu, w jakim doszło do naruszeń, które mają uzasadniać zastosowanie sankcji. Kierując się zasadą *tempus regit actum* trzeba konsekwentnie uznać, że następcość wpisana w art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej staje się bezprzedmiotowa, jeśli sekwencja temporalna zdefiniowana zwrotem „w czasie dwóch kolejnych kontroli” byłaby determinowana wyłącznie przeżyciami poznawczymi inspektora pracy, w oderwaniu od czasu działania „sprawcy”, który ma być adresatem sankcji. Konkluzja ta daje asumpt do dalszych wniosków.

Analiza art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej skłania do zestawienia dwóch czynników, które ustawodawca uważa za istotne. Po pierwsze, podwyższenie składek zostało uzależnione od aspektu „merytorycznego” (rażącego naruszenia przepisów bhp). Wątek ten jest wiodący – gdyż koresponduje z funkcją przepisu – nie może jednak przysłaniać innej zmiennej. Po drugie bowiem, prawodawca warunkuje sankcję od przeprowadzenia dwóch kolejnych kontroli (aspekt „sekwencyjny”), przy czym miarą owej „kolejności” jest ich wynik. Nie chodzi o samo przeprowadzenie kontroli, ale o zapisany w ustawie efekt poznawczy. W trakcie pierwszej, jak i drugiej kontroli ma dojść do stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów bhp. Sekwencja ta limituje dopuszczalność zastosowania sankcji, a jednocześnie pozwala na zidentyfikowanie tych płatników składek, którzy notorycznie nie przestrzegają przepisów bhp, i odróżnienie ich od tych płatników, u których wyjątkowo dochodzi do takich naruszeń. Zmienną tej selekcji pozostaje również zastrzeżenie, że nie chodzi o jakiekolwiek naruszenie, ale tylko „rażące”. Wartościowanie to ma przełożenie na czynnik „sekwencyjny”. Uznanie, że dane

naruszenie nie jest „rażące” sprawia, że nie zostanie zachowany warunek „kolejności” kontroli. Okazuje się zatem, że zarówno aspekt „merytoryczny”, jak i „sekwencyjny” zmierzają do tego samego celu. Chodzi o klasyfikację płatników składek i ich typizację. Wyjątkową i dotkliwą sankcję o charakterze penalnym mają ponieść tylko ci płatnicy, którzy w sposób kwalifikowany (w ujęciu merytorycznym i sekwencyjnym) dopuszczają do naruszenia przepisów bhp. Znaczy to tyle, że warunku „dwóch kolejnych kontroli” nie można odczytywać w oderwaniu od stopnia naruszenia przepisów bhp. Czynniki te zostały bowiem powiązane ze sobą. Daje to podstawę sądzić, że przy stosowaniu art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej znaczenie ma nie tylko rodzaj naruszenia, ale również sposób wykonywania obowiązków przez płatnika składek.

Nie zmieniając tematu rozważań, należy dostrzec, że prawodawca odwołał się do wzorca podlegającego stopniowaniu. Wprawdzie przedstawia się on odmiennie w aspekcie „merytorycznym” i „sekwencyjnym”, nie znaczy to jednak, że nie można znaleźć wspólnego mianownika. Stopniowalność, która w art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej warunkuje zastosowanie sankcji, na gruncie „merytorycznym” sprowadza się do ważenia naruszenia przepisów bhp. Przepis zakłada, że ze zbioru wszystkich naruszeń przepisów bhp da się wygenerować te, które mają przymiot „rażącego”. Podobnie jest w sferze „sekwencyjnej”. W tym wypadku ustawodawca typuje do wymierzenia dodatkowej składki tylko tych płatników, którzy naruszają przepisy bhp wielokrotnie. Tym samym wyklucza się spod sankcji płatników, u których naruszenia mają charakter jednostkowy. Stopniowalność w tym wypadku powiązano z „kolejnością kontroli”. Przepis wymaga, po pierwsze, przeprowadzenia co najmniej dwóch kontroli, a po drugie, aby były one trafione, to znaczy, aby w ich trakcie stwierdzono rażące naruszenie przepisów bhp. Kontrole „nietrafione” przerywają sekwencję z art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej. Celem przepisu jest zatem sankcjonowanie płatników składek, którzy z jednej strony dopuszczają do występowania doniosłych naruszeń przepisów bhp (aspekt merytoryczny), z drugiej zaś, czynią to „notorycznie” i bez poprawy. Oczywiście „notoryczność” ta mierzona jest specyficzną miarą. Akcent położono wyłącznie na czynniku ilościowym (dwie kontrole) i następczym (w trakcie kolejnej kontroli ma dojść do stwierdzenia naruszeń), a tym samym pominięto pozostałe zmienne, które mogą identyfikować

omawianą sekwencyjność. Nie znaczy to jednak, że zwrot „u którego w czasie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy” odnosi się do układu zdarzeń mających miejsce w rozpoznawanej sprawie. Owszem, *expressis verbis* art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej nie wyklucza, aby oba naruszenia przepisów bhp miały miejsce przed pierwszą z przeprowadzonych kontroli, w ujęciu jednak systemowym konfiguracja ta nie koresponduje ze wskazaną stopniowalnością. Jeśli płatnik składek dopuścił się obu naruszeń przed pierwszą kontrolą, to sankcjonowanie go podwyższoną składką uzależnione jest nie od jego zachowania, ale od zakresu przeżyć poznawczych inspektora pracy w trakcie pierwszej kontroli. Czyli punktem odniesienia byłby w tym wypadku kontroler a nie kontrolowany. Z oczywistych względów czynnik ten nie jest miarodajną zmienną przy podwyższaniu płatnikowi składki o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe ustalonej na najbliższy rok składkowy. Odkrycie w trakcie pierwszej kontroli obu naruszeń, uniemożliwia powołanie się na jedno z nich w trakcie drugiej kontroli. Konkluzja ta jest prawidłowa, gdyż „stwierdzenie” w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej ma charakter jednorazowy, nie można tego samego naruszenia przepisów bhp stwierdzać wielokrotnie, w czasie pierwszej i kolejnej kontroli. W rezultacie, przyjęcie, że naruszenie powstałe przed pierwszą kontrolą może zostać w rozumieniu przepisu stwierdzone w trakcie drugiej (kolejnej) kontroli sprawia, że ziszczenie się przesłanki „sekwencyjnej” będzie uzależnione od dociekliwości inspektora pracy lub zakresu przeprowadzanej kontroli, nie będzie natomiast powiązane ze sposobem zachowania płatnika składek. Zależność tego rodzaju nie koresponduje z rolą powierzoną przesłance „sekwencyjnej”, kłóci się także z motywami funkcjonalnymi.

Była już o tym mowa, że podwyższenie składki z art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej stanowi sankcję za naganne zachowanie płatnika składek. Przepis posiada zabarwienie penalne, gdyż zawiera sankcję karno-administracyjną za nieprzestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy dla sprawcy rażąco naruszającego nakazy i zakazy. Jest ona wymierzana płatnikowi za samo stwarzanie ryzyka zagrożenia życia i zdrowia osób podlegających ubezpieczeniu wypadkowemu. W tym znaczeniu ma charakter prewencyjny, choć nie można pominąć, że u podstaw podwyższenia składki leży naganne zachowanie płatnika. Wskazana zależność

zmusza do uwzględnienia przeciwstawnych racji. Z jednej strony, normę z art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej trzeba odczytywać z pozycji interesu publicznego. Ma ona efektywnie ograniczać zagrożenie dla życia i zdrowia powstające w związku z wykonywaną pracą. Z drugiej jednak strony, omawiana norma została „ukorzeniona” motywacyjnie – nie można jej oddzielić od zindywidualizowanego kontekstu podmiotowego i przedmiotowego. Przepis zmusza do identyfikacji postawy i postępowania konkretnego płatnika składek. Nie chodzi o ziszczenie się jakichkolwiek naruszeń przepisów bhp, ale tylko takich uchybień, które miały miejsce u danego płatnika, za które on odpowiada, a także które mają status „rażący” i zostały stwierdzone w czasie dwóch kolejnych kontroli. Zmienne te, z jednej strony, pozwalają na zidentyfikowanie i wytypowanie do „ukarania” tylko tych płatników, którzy w sposób kwalifikowany tolerują naruszenia przepisów bhp, z drugiej zaś, umożliwiają ochronę interesu publicznego (ochronę życia i zdrowia). Opisana zależność stanowi refleks umożliwiający udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie postawione w niniejszej sprawie. Owszem, z pozycji „prewencji abstrakcyjnej” wystąpienie następstwa zdarzeń kwalifikowanych jako rażące naruszenie przepisów bhp nie ma znaczenia. W tym ujęciu chodzi przecież tylko o to, aby zapobiec w przyszłości kolejnym naruszeniom. W rezultacie, nie jest pozbawione racji twierdzenie, że nałożenie sankcji doprowadzi do realizacji tego celu. Problem tylko w tym, że art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej znajduje odwzorowanie również w „prewencji indywidualnej”, a ta nie zostanie zrealizowana, jeśli o zastosowaniu sankcji będzie decydować dociekliwość inspektora pracy albo zakres zleconej kontroli, a nie indywidualne zachowania płatnika składek. W zwrocie „stwierdzone rażące naruszenie” mieści się relacja oparta na zawinieniu. „Naruszenie” manifestuje się nie tylko w ujęciu przedmiotowym, ale również podmiotowym. Znaczenie ma zatem kto dopuścił się naruszenia, w jaki sposób działał, jakie jest jego nastawienie do stwierdzonej nieprawidłowości, a także to, czy płatnikowi składek można przypisać odpowiedzialność za uchybienie regułom bhp. Przedstawione czynniki muszą zostać skonfigurowane z pozycji „dwóch kolejnych kontroli”. Znaczy to tyle, że nie dość, że „prewencja indywidualna” oceniana jest w odniesieniu do okoliczności towarzyszących zachowaniu danego płatnika składek, to jeszcze warunkowana jest aspektem sekwencyjnym. Płatnik składek ponosi sankcję, jeśli kumulatywnie, po

pierwsze, odpowiada za naruszenie przepisów bhp, a po drugie, jego odpowiedzialność zostanie potwierdzona w czasie dwóch kolejnych kontroli. Powiązanie tych dwóch wątków prowadzi do zasadniczej konkluzji. O ile w ujęciu „prewencji abstrakcyjnej” warunek „dwóch kolejnych kontroli” identyfikowany jest tylko parametrem ilościowym, a zatem czas, w którym wystąpiło samo naruszenie względem czasu jego stwierdzenia nie ma znaczenia, o tyle spojrzenie z perspektywy „prewencji indywidualnej” nie prowadzi do zbieżnej konkluzji. Zdiagnozowanie strony podmiotowej naruszenia przepisów bhp nie jest możliwe bez uwzględnienia czasu w jakim doszło do tych naruszeń. Płatnik odpowiada bowiem nie za jednostkowe naruszenie, ale za ich „zwielokrotnienie”. Odpowiedzialność płatnika powiązana została z sekwencyjnością jego zachowań. Oznacza to, że w płaszczyźnie „prewencji indywidualnej” znaczenie mają nie daty stwierdzenia naruszeń, ale daty tych naruszeń, bo tylko w takim wypadku ma sens uzależnienie stosowania sankcji od „dwóch kolejnych kontroli”. Znaczy to tyle, że pogląd wyrażony przez Sąd odwoławczy jest fałszywy.

W tym miejscu zachodzi konieczność wypowiedzenia jeszcze jednej uwagi. Nie można pominąć, że art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej zawiera normę prawa publicznego, która z założenia i z treści zmierza do ochrony interesu publicznego. Sama stylistyka przepisu jest „tendencyjna”. Koncentruje on uwagę na inspektorze pracy i przeprowadzonych przez niego kontrolach, a nadto na stwierdzonych naruszeniach przepisów bhp. Narracja ta nie dostrzega przeżyć płatnika składek - jest on wymieniony wyłącznie jako adresat sankcji. Za pomocą takiego dialogu ustawodawca podkreśla potrzebę „prewencji abstrakcyjnej”, a tym samym bagatelizuje „prewencję indywidualną”. Mimo tego przemilczenia, oczywiste jest, że stosowanie dotkliwych sankcji finansowych nie może w demokratycznym państwie prawa zostać oderwane od sprawcy naruszeń, a także od zakresu odpowiedzialności adresata sankcji. Aspekt ten został już w orzecznictwie jednoznacznie przedstawiony (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 czerwca 2013 r., I UK 526/12, LEX nr 1324607; z dnia 24 września 2015 r., II UK 288/14, LEX nr 1929084). Wyjaśnia to, że normę z art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej należy odczytywać systemowo, a nie w sposób dosłowny. W tym ujęciu, skoro przepis mówi o „stwierdzeniu rażącego naruszenia przepisów”, a jednocześnie wymaga wystąpienia sekwencji zdarzeń w

postaci „dwóch kolejnych kontroli”, to jest jasne, że płatnik składek poniesie sankcję, jeśli po pierwszej kontroli miało u niego miejsce następne rażące naruszenie przepisów bhp, za które odpowiada i które zostało stwierdzone podczas kolejnej kontroli. W takim znaczeniu Sąd odwoławczy naruszył art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej, a zarzut zgłoszony w skardze kasacyjnej okazał się trafny.

Sumą podanych argumentów jest wniosek, że gdy druga kontrola została przeprowadzona bezpośrednio po pierwszej, jednakże dotyczyła okresu sprzed daty pierwszej kontroli, nie można co do zasady zastosować art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej. Uzależnienie sankcji nie tylko od wagi naruszeń, ale również od konieczności ich wykazania w kilku postępowaniach kontrolnych uprawnia do potwierdzenia, że ustawodawca dąży do sankcjonowania tylko tych płatników, którzy w nielegalnym działaniu wykazują się uporczywością. Od zasady tej zachodzi przynajmniej jeden wyjątek. Dotyczy on sytuacji, w których płatnik rozmyślnie uniemożliwił dokonanie oceny rażąco nielegalnej praktyki w trakcie przeprowadzania pierwszej kontroli na przykład przez ukrywanie dokumentów czy manipulowanie zeznaniami świadkami. Wówczas nie jest wykluczone zastosowanie sankcji z art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej mimo, że oba kwalifikowane naruszenia przepisów bhp miały miejsce przed pierwszą z kontroli. Przypadek ten wymaga poczynienia szczegółowych i przekonujących ustaleń faktycznych, które obciążają organ rentowy. Z powyższych względów zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej w rozpoznawanej sprawie okazało się przedwczesne albo niedopuszczalne. Rozpoznając ponownie sprawę, Sąd Apelacyjny winien ocenić, czy konieczność drugiej kontroli wynikała z takiego, a nie innego modelu kontroli przyjętej przez PIP, czy też została wymuszona postawą płatnika w trakcie wcześniejszej kontroli.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a.ł.]

