

ANDRZEJ JABŁOŃSKI

ORCID: 0000-0002-1383-814X

Uniwersytet Wrocławski

PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY JAKO GWARANT PRAWIDŁOWEGO DOKUMENTOWANIA PRACY W WARUNKACH SZCZEGÓLNYCH LUB O SZCZEGÓLNYM CHARAKTERZE

Abstrakt: W artykule przedstawione zostały zadania Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP) w zakresie kontroli i nadzoru nad prawidłowością realizacji przez pracodawcę obowiązku dokumentowania pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Uzasadnieniem dla podjęcia tego tematu są zmiany legislacyjne, które nastąpiły z dniem 1 stycznia 2023 roku. W ich wyniku Inspekcja otrzymała uprawnienie do kontroli merytorycznej tej dokumentacji. Ważnym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy nakaz wydawany przez PIP wiąże organy rentowe oraz sąd w zakresie ustalenia, czy praca była wykonywana w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze.

Słowa kluczowe: warunki szczególne, emerytura, ewidencja, nakaz, Państwowa Inspekcja Pracy

WPROWADZENIE

Wykonywanie prac, które wymagają zwiększonego wysiłku fizycznego lub psychicznego, prowadzi do wzmożonej eksploatacji organizmu. Negatywny wpływ czynników środowiska pracy na stan zdrowia pracowników sprawia, że konieczne jest zapewnienie im możliwości przejścia na emeryturę w obniżonym wieku. Taką rolę odgrywają emerytury pomostowe, do których prawo może nabyć pracownik po piętnastu latach pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze.

Prace w szczególnych warunkach¹ ustawodawca definiuje jako:

prace związane z czynnikami ryzyka, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, wykonywane w szczególnych warunkach środowiska pracy, determinowanych siłami natury lub procesami technologicznymi, które mimo zastosowania

¹ Por. K. Szlachta-Kisiel, *Determinanty charakteryzujące pracę w warunkach szczególnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 18, 2018, nr 1, s. 367–377.

środków profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej stawiają przed pracownikami wymagania przekraczające poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku; wykaz prac w szczególnych warunkach określa załącznik nr 1 do ustawy².

Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych prace o szczególnym charakterze to:

prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrożający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy.

W praktyce stosowania przepisów o emeryturach pomostowych największe problemy i spory budzi ustalenie, czy ubezpieczony pracował w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Widoczne jest to zwłaszcza tam, gdzie spór dotyczy ustalenia charakteru pracy wykonywanej przed wieloma laty. Z tego względu istotne jest właściwe dokumentowanie przez pracodawcę oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych prac, z których wykonywaniem łączy się możliwość skorzystania z prawa do emerytury pomostowej.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o emeryturach pomostowych Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi centralny rejestr stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, oraz centralny rejestr pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, za których jest przewidziany obowiązek opłacania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (dalej: FEP). Z kolei płatnik składek — pracodawca³ — jest obowiązany prowadzić wykaz stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych), oraz ewidencję pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, za których jest przewidziany obowiązek opłacania składek na FEP (art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uprawnień, które przysługują Państwowej Inspekcji Pracy w związku z wyznaczonymi jej zadaniami w zakresie kontroli i nadzoru nad prawidłowością prowadzenia przez pracodawcę wskazanej dokumentacji, oraz próba oceny tych regulacji. Ważne pytanie dotyczy również relacji między kompetencjami PIP a innymi przewidzianymi przez prawo postępowaniami, których przedmiotem jest ustalenie pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Odpowiedź na te pytania pozwoli określić rolę, jaką ustawodawca wyznaczył PIP w obszarze realizacji ważnych społecznie emerytur pomostowych.

² Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 164).

³ Por. art. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych.

1. NADZÓR I KONTROLA PIP NAD REALIZACJĄ PRZEZ PRACODAWCĘ OBOWIĄZKU PROWADZENIA EWIDENCJI PRACOWNIKÓW WYKONUJĄCYCH PRACĘ W SZCZEGÓLNYCH WARUNKACH LUB O SZCZEGÓLNYM CHARAKTERZE

Z dniem 1 stycznia 2010 roku⁴ obciążono PIP zadaniem kontroli⁵ prowadzonej przez pracodawców ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Od tego też czasu właściwe organy PIP są uprawnione do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykreślenia go z tej ewidencji oraz do sporządzenia korekty dokonanej w niej wpisu (art. 11a ustawy o PIP).

Na kanwie wskazanych przepisów ugruntował się w orzecznictwie⁶ i doktrynie⁷ pogląd, że wydanie przez inspektora pracy nakazu umieszczenia danego pracownika w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze możliwe jest tylko wówczas, gdy dane stanowisko pracy zostało przez samego pracodawcę umieszczone w wykazie stanowisk pracy, na których wykonywane są prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a mimo to pracownik, choć zajmuje takie stanowisko, nie został jednak przez pracodawcę uwzględniony w ewidencji. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 roku⁸ Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uznał, że w postępowaniu kontrolnym dotyczącym ewidencji pracowników organy inspekcji pracy nie mają prawnych podstaw do dokonywania wiążących ustaleń czy badań w zakresie wykazywania, czy określone stanowisko pracy spełnia wymogi przewidziane przez ustawę o emeryturach pomostowych, by było umieszczone przez pracodawcę w rejestrze stanowisk prowadzonym na podstawie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 tej ustawy. Z kolei w wyroku z dnia 4 stycznia 2013 roku⁹

⁴ Art. 10 ust. 1 pkt 9a ustawy z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U z 2024 r. poz. 97) dodany przez art. 48 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych z dniem 1 stycznia 2010 roku.

⁵ Szerzej na temat środków nadzoru i kontroli stosowanych przez PIP zob. Ł. Paroń, *Stosowanie środków kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów i zasad ochrony pracy w praktyce inspektorów pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 118, s. 103–122.

⁶ Zob. np. wyroki NSA: z 26 marca 2015 roku, I OSK 2378/13, LEX nr 1675594; z dnia 19 kwietnia 2011 roku, I OSK 1969/10, LEX nr 919866.

⁷ Zob. D. Makowski, *Kompetencje kontrolno-nadzorcze Państwowej Inspekcji Pracy w przedmiocie ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (w świetle orzecznictwa sądowego)*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczyska-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 168–190; J. Parchomiuk, *Problematyka emerytur pomostowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 2, s. 24–33.

⁸ I OSK 1969/10, LEX nr 919866.

⁹ I OSK 908/12, LEX nr 1341482.

NSA wskazał, że rolą organu Państwowej Inspekcji Pracy jest jedynie nakazanie pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na podstawie stanu faktycznego, w którym zakwalifikowanie pracy danego pracownika do tego rodzaju prac nie jest sporne, ewentualnie gdy spór został już rozstrzygnięty, a dane pracownika nie figurują w ewidencji. Istnienie sporu w tym względzie uniemożliwia natomiast władczą ingerencję organu Państwowej Inspekcji Pracy.

Postępowanie kontrolne i nadzorcze PIP w stosunku do ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze ma zatem jedynie charakter formalny i dotyczy sytuacji oczywistych i bezspornych¹⁰. W tym trybie PIP nie dokonuje oceny merytorycznej charakteru pracy wykonywanej przez pracownika, a jedynie porównuje ewidencję pracowników z wykazem stanowisk. PIP nie może nakazać umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jeżeli pracodawca nie wpisał jego stanowiska pracy do wykazu stanowisk, nawet jeśli wykonywana praca spełnia warunki zaliczenia jej do pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Brak możliwości kontroli merytorycznej zatrudnienia pracowników w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przez PIP spowodował krytykę regulacji wprowadzonej w 2010 roku jako niedającej właściwej ochrony pracownikom¹¹.

2. NADZÓR I KONTROLA PIP NAD REALIZACJĄ PRZEZ PRACODAWCĘ OBOWIĄZKU PROWADZENIA WYKAZU STANOWISK PRACY, NA KTÓRYCH SĄ WYKONYWANE PRACE W SZCZEGÓLNYCH WARUNKACH LUB O SZCZEGÓLNYM CHARAKTERZE

Krytyka rozwiązań przyjętych w 2010 roku spowodowała, że z dniem 1 stycznia 2023 roku PIP uzyskała dodatkowo uprawnienie do kontroli wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze¹². Zmiana art. 10 ust. 1 pkt 9a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy polega na jednoznacznym wskazaniu, że kontrolą PIP może być objęta nie tylko prawidłowość prowadzenia przez pracodawcę ewidencji pracowników

¹⁰ Szerzej zob. D. Makowski, *Kompetencje kontrolno-nadzorcze...*, s. 168–189.

¹¹ Zob. O. Kucharski, *Dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych dotyczących nabycia uprawnień do emerytury pomostowej przez pracownika. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 122–130; J. Parchomiuk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 września 2011 r., I OSK 422/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, z. 3, s. 185–194.

¹² Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 22 marca 2022 roku o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych, która weszła w życie 1 stycznia 2023 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 755).

wykonywujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, lecz także sporządzony przez pracodawcę wykaz stanowisk pracy, na których wykonywane są takie prace. Tę regulację uzupełnia art. 11a pkt 1, uprawniający w nowym brzmieniu PIP do nakazania pracodawcy umieszczenia stanowiska pracy w wykazie stanowisk pracy, na których wykonywane są prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykreślenia go z wykazu oraz do sporządzenia korekty dokonanej wpisów

PIP przeprowadza postępowanie ze skargi pracownika¹³ lub z urzędu. Przedmiotem kontroli jest prawidłowość sporządzonego przez pracodawcę wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Kontrola ta ma charakter merytoryczny, co oznacza konieczność ustalenia rzeczywistych warunków pracy panujących na kontrolowanych stanowiskach pracy i udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy praca ta spełnia wymogi definicyjne zatrudnienia w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Jeżeli pracodawca nienależyście wywiązuje się ze swojego obowiązku prowadzenia wskazanego wykazu stanowisk pracy, inspektor PIP stosuje środek nadzorczy, to jest wydaje na podstawie art. 11a pkt 1 ustawy o PIP odpowiedni nakaz celem dorowadzenia do stanu zgodnego z prawem.

Przyznanie PIP kompetencji do merytorycznej oceny sporządzonego przez pracodawcę wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz stosowania w związku z tym środków nadzorczych budzi kontrowersje. Za przyjętym rozwiązaniem przemawia przede wszystkim to, że PIP jest merytorycznie przygotowana do dokonywania oceny warunków pracy, w tym również oceny, czy prace wykonywane są w warunkach szczególnych lub mają szczególny charakter. Mam tu na myśli wyspecjalizowany, fachowy personel oraz środki techniczne, które pozwalają na identyfikację czynników ryzyka i szczególnych warunków występujących w środowisku pracy. Przedmiotem kontroli PIP jest w tym przypadku sposób wywiązywania się przez pracodawcę z obowiązku prowadzenia dokumentacji, z którą wiążą się uprawnienia emerytalne pracowników, przez co systemowo przypisanie tych zadań PIP nie budzi zastrzeżeń. Ważna jest tu również możliwość szybkiego podjęcia działania przez organ w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, co pozwala na niezwłoczne udzielenie ochrony pracownikowi przez umieszczenie jego stanowiska pracy w wykazie. Istotną przewagą organów PIP polega również na tym, że mają one możliwość niejako bieżącej oceny warunków pracy, podczas gdy sądy dokonują takiej oceny najczęściej *ex post*, w procesie o przyznanie emerytury pomostowej, który toczy się zwykle wiele lat po zakończeniu przez pracownika zatrudnienia, a wówczas ocena warunków i charakteru tego zatrudnienia jest już trudna.

¹³ Szerzej na temat skargi przysługującej pracownikom zob. D. Makowski, *Kompetencje kontrolno-nadzorcze...*, s. 171–175.

Jednocześnie przyznanie PIP kompetencji nadzorczych w związku z oceną merytoryczną wykazu stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze budzi wątpliwości. Przede wszystkim dotyczą one możliwości wydania nakazu, mimo że inspektorzy pracy nie mają kompetencji do rozstrzygania spraw spornych¹⁴. Istotne ograniczenia przy rozstrzyganiu tego rodzaju sporów, zwłaszcza że dotyczą one w pośredni sposób praw emerytalnych, a więc spraw naznaczonych dużym ładunkiem emocjonalnym, stwarza procedura administracyjna wraz z wynikającymi z niej ograniczeniami dowodowymi. Organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu między pracodawcą a pracownikiem powinien być sąd powszechny, który sprawuje wymiar sprawiedliwości. Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być poddanie sporów wynikających z odwołania od nakazu wydanego przez organ PIP właściwości sądów ubezpieczeń społecznych, na wzór postępowania z odwołania od decyzji rentowych ZUS.

Trzeba wreszcie zauważyć, że postępowanie przed organami PIP (a w dalszej kolejności przed sądami administracyjnymi rozpoznającymi odwołania od nakazu wydanego przez ten organ) to kolejna w naszym systemie prawa procedura, której przedmiotem jest ocena pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Ustawodawca nie określił relacji między tymi postępowaniami, co może budzić istotne wątpliwości interpretacyjne i wprowadzać w błąd pracowników, dla których ochrony te mechanizmy zostały stworzone. W dalszej części pracy zostaną zarysowane problemy rodzące się na tym tle.

3. PROBLEM ZWIĄZANIA ORGANU RENTOWEGO ORAZ SĄDU NAKAZEM PIP W SPRAWACH Z ZAKRESU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Przyznanie PIP kompetencji do oceny merytorycznej wykazu stanowisk, na których wykonywana jest praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, powoduje, że należy postawić pytanie o zakres związania organu rentowego oraz sądu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nakazem wydanym przez organ Inspekcji w tego rodzaju sprawach. Pytanie dotyczy tego, jakie znaczenie ma nakaz umieszczenia konkretnego stanowiska w wykazie wydany przez organ PIP (lub przeciwnie — jego wykreślenia z wykazu) dla postępowania o przyznanie emerytury pomostowej czy też w postępowaniu z wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej na podstawie art. 34 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców¹⁵ w zw. z art. 83d ustawy o systemie

¹⁴ Por. D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 350; odmiennie O. Kucharski, *Dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych...*, s. 122–130.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 236.

ubezpieczeń społecznych¹⁶ w przedmiocie obowiązku opłacania składek na FEP¹⁷. W każdym z tych postępowań bowiem przesłanką rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy praca była wykonywana w szczególnych warunkach lub należała do prac o szczególnym charakterze.

Przed wszystkim należy zauważyć, że co do zasady decyzja jest wyrazem wiążącego stanowiska organu wyłącznie w zakresie objętym jej treścią — bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu¹⁸. Środek nadzoru stosowany przez organ PIP wiąże zatem jedynie w takim zakresie, w jakim nakazuje pracodawcy umieszczenie określonego stanowiska w wykazie stanowisk, na których wykonywana jest praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (lub jego wykreślenie). Tym samym można rzec, że nakaz odnosi skutek wyłącznie w odniesieniu do dokumentacji prowadzonej przez pracodawcę. Natomiast ustalenie, że praca była (lub nie była) świadczona w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze, powinno znaleźć się w uzasadnieniu nakazu, wśród motywów jego wydania, co jednak nie powinno wiązać sądu i organu rentowego. Z tego samego powodu nie ma charakteru wiążącego decyzja odmowna, kiedy inspektor pracy nie widzi podstaw do uwzględnienia skargi pracownika i nakazania pracodawcy umieszczenia określonego stanowiska w wykazie stanowisk, na których wykonywana jest praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, i daje wyraz swemu negatywnemu ustaleniu w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Można również argumentować, że wiążący dla sądu charakter mają wyłącznie decyzje konstytucyjne¹⁹. Tymczasem ustalenie poczynione przez PIP co do tego, czy praca była świadczona w szczególnych warunkach lub była pracą o szczególnym charakterze, ma wyłącznie charakter deklaratoryjny. Decyzję wydaną przez PIP wraz z jej uzasadnieniem można natomiast uznać za wiążącą dla sądu jako dokument urzędowy (w rozumieniu art. 244 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego)²⁰. Taka konstrukcja bez wątpienia ułatwi sytuację procesową ubezpieczonemu lub pracodawcy w sporze z organem rentowym, spowoduje bowiem zmianę rozkładu ciężaru dowodu, to jest przeniesienie na organ rentowy ciężaru wykazania rzeczywistego charakteru wykonywanej pracy i zaprzeczenia ustaleniom

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 497.

¹⁷ Por. wyrok SN z dnia 24 maja 2016 roku, III UK 148/15, LEX nr 2072190.

¹⁸ Por. wyrok SN z dnia 21 września 2018 roku, V CSK 589/17, LEX nr 2559455.

¹⁹ Por. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 11 grudnia 2008 roku, I UZP 6/08, OSNP 2009, z. 9–10, poz. 120, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 10, s. 543–548.

²⁰ Tak w odniesieniu do decyzji powiatowego inspektora sanitarnego o stwierdzeniu istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej zob. wyrok SN z 11 grudnia 2001 roku, II UKN 660/00, OSNP 2003, z. 20, poz. 495. Por. również L. Pawlak, *Moc wiążąca prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na decyzję inspektora sanitarnego w przedmiocie choroby zawodowej w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 6, 2010, nr 3, s. 63–75.

poczynionym w nakazie wydanym przez PIP, że była to praca w szczególnych warunkach lub praca o szczególnym charakterze.

Trzeba wreszcie podkreślić, że weryfikacja przesłanek prawa do emerytury pomostowej powinna należeć wyłącznie do organu rentowego oraz sądu ubezpieczeń społecznych, jest to bowiem świadczenie z zakresu ubezpieczeń społecznych, a nie materia administracyjnoprawna. Ze względów systemowych nie wydaje się zatem właściwa interpretacja przyznająca PIP (oraz sądom administracyjnym) kompetencje do wiążącego i ostatecznego decydowania w postępowaniu administracyjnym o tym, czy praca była świadczona w szczególnych warunkach lub była pracą o szczególnym charakterze, co jest najważniejszą przesłanką prawa do emerytury pomostowej. Rola organu rentowego oraz sądu ubezpieczeń społecznych nie powinna zostać zredukowana jedynie do potwierdzania prawa do świadczenia, bez możliwości oceny najważniejszej przesłanki warunkującej to prawo.

Należy też zauważyć, że prowadzenie wykazu i ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, służy jedynie dokumentowaniu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze²¹. Celem zaś nadzoru sprawowanego przez PIP oraz wydawanych w jego toku decyzji jest wyłącznie zagwarantowanie prawidłowego wywiązywania się przez pracodawcę z obowiązku prowadzenia tej dokumentacji, nawet jeśli wymaga to merytorycznej oceny charakteru pracy na określonym stanowisku. Dokumentacji sporządzonej przez pracodawcę we wskazanym trybie, nawet jeśli jej treść jest skutkiem wydania nakazu przez inspektora pracy, można nadać wyłącznie znaczenie dowodowe. Ustalając zatrudnienie w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze na potrzeby rozstrzygnięcia o prawie do emerytury pomostowej lub o wysokości składek na FEP, organ rentowy ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona, na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego), a wykaz i ewidencja prowadzone przez pracodawcę są tylko jednym z dopuszczalnych dowodów.

Nie budzi wątpliwości, że pominięcie w wykazie określonego stanowiska czy też brak wpisu w ewidencji okresów pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie oznaczają pozbawienia możliwości ubiegania się przez ubezpieczonego o prawo do emerytury pomostowej i wykazania w tym postępowaniu rzeczywistego charakteru zatrudnienia. Podobnie wpisanie do systemu ewidencji informacji o osiągniętych przez ubezpieczonego okresach pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze czy też umieszczenie stanowiska w wykazie, nawet jeżeli jest to konsekwencją wydania nakazu przez inspektora pracy, nie wiąże organu rentowego czy też sądu i nie gwarantuje ubezpieczonemu, że w postępowaniu w sprawie ustalenia prawa do emerytury pomostowej okres ten zostanie uwzględniony jako kwalifikowany staż pracy, od którego

²¹ Tak odnośnie do ewidencji zob. np. wyroki NSA: z dnia 27 października 2015 roku, I OSK 921/14, LEX nr 2002621; z dnia 26 marca 2013 roku, I OSK 2377/13, LEX nr 1675484.

zależy nabycie prawa do tego świadczenia²². Prawo do emerytury pomostowej zależy od tego, czy pracownik rzeczywiście wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Z kolei PIP odgrywa rolę gwaranta, by praca ta była prawidłowo dokumentowana przez pracodawcę²³.

PODSUMOWANIE

PIP sprawuje kontrolę i nadzór nad prawidłowością dokumentowania przez pracodawców pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. W ramach tych kompetencji Inspekcja uzyskała możliwość kontroli merytorycznej wykazu stanowisk pracy, a tym samym rzeczywistego charakteru wykonywanej pracy. W razie stwierdzenia nieprawidłowości inspektor pracy może nakazać pracodawcy umieszczenie określonego stanowiska w wykazie lub (co będzie rzadsze) wykreślenie go z wykazu. Zastosowanie środka nadzorczego wymaga oceny przez inspektora pracy rzeczywistych warunków pracy panujących na określonym stanowisku i dokonania ich kwalifikacji według kryteriów definiujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Niewątpliwie PIP jest merytorycznie przygotowana do realizacji tego rodzaju zadań. Jej wyspecjalizowany, doświadczony i fachowy personel oraz pozostające w jej dyspozycji środki techniczne pozwalają na rzetelną ocenę warunków pracy. Możliwość bieżącej oceny dokumentacji prowadzonej przez pracodawcę oraz monitorowania zagrożeń w środowisku pracy zdecydowanie poprawi możliwości dowodowe w sprawach, w których spór dotyczy pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. Wątpliwości jednak budzi kwestia, czy PIP może realizować zadania, które wiążą się z rozstrzyganiem spraw spornych między pracodawcą a pracownikiem (ubezpieczonym), co powinno być domeną wymiaru sprawiedliwości.

Decyzje wydane przez PIP są wiążące tylko w takim zakresie, w jakim nakazują dokonanie zmian w dokumentacji prowadzonej przez pracodawcę. Wykaz stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, oraz ewidencja pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych), nawet jeśli zostały sporządzone w następstwie wydania decyzji przez PIP, nie są jednak wiążące dla organu rentowego oraz sądu w sprawach o emeryturę pomostową lub o wydanie interpretacji indywidualnej

²² Tak w odniesieniu do ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze M. Zieleniecki, *Komentarz do ustawy o emeryturach pomostowych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS, emerytury pomostowe, okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, wyd. 1, red. K. Antonów, LEX/el. 2019, art. 41.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 27 października 2015 roku, I OSK 921/14, LEX nr 2002616 oraz wyrok SA w Gdańsku z dnia 10 marca 2017 roku, III AUa 1840/16, LEX nr 2284945.

w przedmiocie obowiązku opłacania składek na FEP. W sprawach tych organ rentowy oraz sąd powinny mieć możliwość samodzielnego ustalenia, czy praca była wykonywana w szczególnych warunkach lub była pracą o szczególnym charakterze. Decyzje organu PIP mają natomiast moc dowodu urzędowego, który powinien być uwzględniony w tych postępowaniach na zasadach z art. 76 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 244 Kodeksu postępowania cywilnego.

Rozszerzenie kompetencji PIP sprawiło, że stała się ona ważnym gwarantem prawidłowego dokumentowania wykonywania pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze, a przez to odgrywa ona istotną rolę w obszarze zabezpieczenia realizacji emerytur pomostowych.

STATE LABOUR INSPECTION AS A GUARANTOR OF PROPER DOCUMENTATION OF WORK IN SPECIAL CONDITIONS OR OF A SPECIAL NATURE

The article presents the role of the State Labour Inspection in terms of control and supervision of the documentation of work in special conditions or of a special nature. In the current state of the law, the State Labour Inspection may carry out a substantive assessment of an employee's working conditions. An important issue in the article is whether an order issued by the State Labour Inspection is binding on the pension authorities and the social insurance court as to whether work was performed in special conditions or of a special nature.

Keywords: special conditions, retirement, records, order, State Labour Inspection

BIBLIOGRAFIA:

- Kucharski O., *Dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych dotyczących nabycia uprawnień do emerytury pomostowej przez pracownika. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 122–130.
- Makowski D., *Kompetencje kontrolno-nadzorcze Państwowej Inspekcji Pracy w przedmiocie ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (w świetle orzecznictwa sądowego)*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 168–190.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Makowski D., [w:] *System prawa pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
- Parchomiuk J., *Problematyka emerytur pomostowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 2, s. 24–33.
- Parchomiuk J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 września 2011 r., I OSK 422/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, z. 3, s. 185–194.
- Paroń Ł., *Stosowanie środków kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów i zasad ochrony pracy w praktyce inspektorów pracy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 118, s. 103–122.

- Pawlak L., *Moc wiążąca prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na decyzję inspektora sanitarnego w przedmiocie choroby zawodowej w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 6, 2010, nr 3, s. 63–75.
- Szlachta-Kisiel K., *Determinanty charakteryzujące pracę w warunkach szczególnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 18, 2018, nr 1, s. 367–377.
- Zieleniecki M., *Komentarz do ustawy o emeryturach pomostowych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS, emerytury pomostowe, okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, wyd. 1, red. K. Antonów, LEX/el. 2019, art. 41.