



Sygn. akt I UK 207/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSA Maciej Piankowski

w sprawie z odwołania Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o ustalenie stopy procentowej składki,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 lutego 2012 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 9 listopada 2010 r.,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 sierpnia 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych

stwierdził, że stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującą płatnika składek - Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej - w roku składkowym obejmującym okres od 1 kwietnia 2008 r. do 31 marca 2009 r. podwyższa się o 50 % i ustala się w wysokości 1,40 % podstawy jej wymiaru. W uzasadnieniu wskazano, że płatnik w latach 2005, 2006 i 2007 zgłaszał do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych, a na podstawie przekazanych przez niego informacji ZUS IWA za lata 2005 -2007 i zawartych w nich danych Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonał ustalenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe za okres od 1 kwietnia 2008 r. do 31 marca 2009 r. w wysokości 0,84 %. Wskutek złożonej przez płatnika korekty informacji ZUS IWA za rok 2006, w której płatnik dokonał zmiany odnośnie do liczby poszkodowanych w wypadkach przy pracy z 0 na 1 osobę, Zakład Ubezpieczeń Społecznych ponownie ustalił stopę procentową składki na ubezpieczenie chorobowe za powyższy okres w wysokości 0,93 % podstawy jej wymiaru.

W odwołaniu od powyższej decyzji płatnik podniósł, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie był pozbawiony informacji o ilości wypadków, jakie miały miejsce u płatnika w 2006 r., gdyż zasiłek wypłacony za czas choroby osobie poszkodowanej finansowany był z ubezpieczenia wypadkowego i miał odzwierciedlenie w dokumentach rozliczeniowych RSA. Zaistniała zatem oczywista omyłka pisarska w złożonej informacji ZUS IWA i powinna ona zostać zauważona przez organ rentowy podczas weryfikacji dokumentów przed przystąpieniem do ustalania składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Organ rentowy w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie, przytaczając okoliczności podniesione w motywach zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 10 grudnia 2009 r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 34 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 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm.), jeżeli płatnik składek nie przekaże danych lub przekaże nieprawdziwe dane, konieczne dla ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, co spowoduje zaniżenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe,

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustala, w drodze decyzji, stopę procentową składki na cały rok składkowy w wysokości 150% stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych. Płatnik składek zobowiązany jest opłacić zaległe składki wraz z odsetkami za zwłokę.

Sąd uznał że w sprawie doszło do nieprawidłowego określenia obowiązującej płatnika stopy procentowej składki wypadkowej wskutek podania przez niego w informacji ZUS IWA za rok 2006 nieprawdziwych danych dotyczących liczby ubezpieczonych poszkodowanych w wypadkach przy pracy. Jego zdaniem, nie ma znaczenia to, czy sytuacja ta wystąpiła na skutek świadomego, celowego działania płatnika czy też niezamierzonego błędu. Przewidziana sankcja ma zastosowanie w przypadku przekazania przez płatnika nieprawdziwych danych koniecznych dla ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Na zasadność zaskarżonej decyzji nie ma również wpływu podnoszona przez płatnika okoliczność, że zasiłek wypłacony za czas choroby osobie poszkodowanej finansowany był z ubezpieczenia wypadkowego i miał odzwierciedlenie w dokumentach rozliczeniowych RSA, skoro ustaleniu prawidłowej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej płatnika wedle ustawy wypadkowej służy przekazywana przez niego do dnia 31 stycznia danego roku za poprzedni rok kalendarzowy informacja ZUS IWA.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w wyniku apelacji odwołującego się (płatnika składek), wyrokiem z dnia 9 listopada 2010 r. zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję organu rentowego w ten sposób, że uchylił obowiązek podwyższenia o 50 % składki na ubezpieczenie wypadkowe określony decyzją z dnia 13 sierpnia 2009 r.

Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd drugiej instancji wskazał, że przepis art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej stanowi swoistą sankcję wobec płatnika składek za podanie przez niego nieprawdziwych danych lub za nieprzekazanie wymaganych danych, o których stanowi przepis art. 31 ustawy wypadkowej. Warunkiem jest jednak, by zachowanie płatnika doprowadziło do zaniżenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Sąd wskazał, że w przedmiotowej sprawie doszło do nieprawidłowego określenia obowiązującej

płatnika stopy procentowej składki wypadkowej na skutek podania przez płatnika w informacji ZUS IWA za 2006 r. nieprawdziwych danych dotyczących osób poszkodowanych w wypadkach przy pracy. Z tego też powodu płatnik obowiązany jest do odprowadzenia wraz z odsetkami różnicy między wysokością składek należnych a odprowadzonych. Sama ta okoliczność faktyczna nie prowadzi jednak automatycznie do możliwości nałożenia na płatnika przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych sankcji określonej w art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. Sąd uznał, że jedynie zawinione zachowanie płatnika do pozwala na zastosowanie powyższego przepisu. Świadczy o tym nie tylko sam przepis stwierdzający o konieczności opłaty odsetek jedynie za zwłokę, ale także przepis karnoprawny art. 219 k.k., który to statuuje umyślny czyn zabroniony polegający na niedopełnieniu obowiązków związanych z ubezpieczeniami społecznymi. Jeśli zatem płatnik składek przekazał obiektywnie nieprawdziwe dane, będąc przekonany o ich zgodności z rzeczywistością, odpada podstawa dla naliczenia mu stopy procentowej składki na cały rok składkowy w wysokości 150 % stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych. Ponadto płatnik pominął w informacji tylko jeden wypadek przy pracy, który miał miejsce poza jego siedzibą, a zatem obciążenie go dodatkowymi składkami jest nieuzasadnione.

Organ rentowy zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną w całości, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, przez jego błędną wykładnię, „czego skutkiem było jego błędne zastosowanie” i uchylenie obowiązku podwyższenia o 50 % składki na ubezpieczenie wypadkowe określone decyzjami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 sierpnia 2009 r.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że badanie winy płatnika nie stanowi żadnej przesłanki negatywnej i tym samym nie jest elementem koniecznym lub warunkującym jego zastosowanie, a ustawodawca w zakresie regulacji zawartej w tym przepisie nie pozostawia organowi rentowemu żadnego wyboru, jednoznacznie nakładając nań obowiązek podwyższenia stopy procentowej składki w sytuacji, gdy płatnik przekazał nieprawdziwe dane, bez względu na charakter zawinienia płatnika.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o jej oddalenie

wskazując, że nie ma ona uzasadnionej podstawy, a dokonana przez Sąd odwoławczy wykładnia art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych jest prawidłowa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Płatnicy składek wymienieni w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, do których należy skarżący, opłacają składkę według ustalonej (w myśl art. 28 ust. 1 i art. 32 ustawy) przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i podawanej do wiadomości płatnika zindywidualizowanej stopy procentowej. Do nich też ma zastosowanie regulacja art. 34 ust. 1 ustawy. Zgodnie z zawartą w tym przepisie normą prawną, nieprzekazanie przez tychże płatników danych lub przekazanie nieprawdziwych danych, o jakich mowa w art. 31 i spowodowanie wskutek tego zaniżenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe implikuje obligatoryjne ustalenie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stopy procentowej składki na cały rok składkowy w wysokości 150% stopy procentowej określonej na podstawie prawidłowych danych, a nadto obowiązek zapłaty zaległych składek wraz z odsetkami.

Niewątpliwie podwyższenie stopy procentowej składki na cały rok składkowy do wysokości 150 % stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych za nieprzekazanie danych lub przekazanie nieprawdziwych danych, o których mowa w art. 31 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (w tym danych o poszkodowanych w wypadkach przy pracy) ma charakter sankcji o charakterze represyjnym (penalnym) za przekazanie nieprawdziwych danych (bądź nieprzekazanie danych). Istnieje więc zasadnicze podobieństwo między opłatą dodatkową wymierzaną na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) a podwyższeniem stopy procentowej składki przy zastosowaniu art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego – na tle art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - przyjmuje się jednolicie, że poddanie decyzji wymierzającej płatnikowi składek dodatkową opłatę kontroli sądowej oznacza, iż decyzja ta podlega ocenie w zakresie wszelkich jej aspektów, nie tylko formalnych, ale również merytorycznych. W konsekwencji należąca do sfery swobodnego uznania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czynność polegająca na wymierzeniu opłaty dodatkowej winna być oceniana pod kątem jej merytorycznej zasadności i celowości. W wyroku z dnia 20 maja 2004 r., II UK 403/03 (OSNP 2005 nr 3, poz. 44), Sąd Najwyższy wyraził między pogląd, że „funkcją dodatkowej opłaty jest zdyscyplinowanie płatników składek na ubezpieczenia społeczne do wykonania (opłacania składek) i to należytego wykonania (terminowego ich opłacenia w należytej wysokości) ciążącego na nich obowiązku. (...) Opłata dodatkowa stanowi natomiast *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Jej zastosowanie ma sens wówczas, gdy - przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności - można przewidywać (...), że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący, cel. To zaś zależy przede wszystkim od przyczyn nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. (...) Przy stosowaniu opłaty dodatkowej powinien być wzięty pod uwagę także dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku opłacania składek. Utrwalony bądź incydentalny charakter opóźnienia to tylko jeden z obiektywnych elementów ważnych dla ustaleń w tym zakresie. Dotychczasowy stosunek do spełniania obowiązku to bowiem także wykazanie zainteresowania jego należyтым wykonaniem (...). Mówiąc lapidarnie - o zastosowaniu dodatkowej opłaty powinny decydować okoliczności każdego indywidualnego przypadku, zwłaszcza te, które wskazują na winę płatnika w nieopłaceniu składek lub ich opłaceniu w zaniżonej wysokości lub jej brak. (...) W konkluzji należy stwierdzić, że wydanie przez organ rentowy decyzji w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej wymaga ustalenia winy płatnika składek" (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2008 r., II UK 98/07, OSNP 2009 nr 5-6, poz. 73).

Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09 (OTK-A 2010 nr 9, poz. 104) uznał, że dodatkowa opłata z tytułu nieopłacenia lub

opłacenia w zaniżonej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS (art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jest środkiem prawnym o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym). W wyroku tym podkreślono, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien przy podejmowaniu decyzji w sprawie opłaty dodatkowej uwzględniać cel, jakiemu ona ma służyć (*ratio legis*). Celem tym nie jest z pewnością "automatyczne" karanie każdego płatnika, który nie wywiązał się w pełni z obowiązku opłacania składek, skoro wymierzanie opłaty jest fakultatywne. Nie jest nim również rekompensata strat poniesionych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w następstwie niewykonania tego obowiązku, gdyż temu celowi służą odsetki należne od nieopłaconych w terminie składek.

Różnica między art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych a art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych polega na tym, że o ile pierwszy, określając przesłankę wymierzenia opłaty dodatkowej, jaką jest nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości, pozostawia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych swobodę w zakresie wymierzenia opłaty dodatkowej i jej wysokości, o tyle drugi zobowiązuje organ rentowy do wymierzenia składki w ustawowo określonej („sztywnej”) wysokości, jeśli płatnik składek nie przekaze danych lub przekaze nieprawdziwe dane, co spowoduje zniżenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. W pierwszym przypadku bowiem Zakład Ubezpieczeń Społecznych „może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 % nieopłaconych składek”, w drugim „ustala, w drodze decyzji, stopę procentową składki na cały rok składkowy w wysokości 150 % stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych”. Decyzja o podwyższeniu stopy procentowej składki nie jest więc uznaniowa, ale to w żaden sposób nie wpływa na jej represyjny i prewencyjny charakter, któremu należy przypisać decydujące znaczenie dla wykładni art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Nie można zatem przyjąć, że odpowiedzialność płatnika składek na podstawie tego przepisu ma charakter obiektywny i w związku z tym występuje w każdym przypadku podania nieprawdziwych danych, prowadzących do zniżenia wysokości należnych składek. Nie ma bowiem

uzasadnienia dla wymierzania tej *sui generis* kary bez oceny okoliczności będących przyczyną wadliwości informacji. Wynikająca z niego sankcja będzie miała zatem zastosowanie do płatnika, który ponosi winę, nawet w jej najłżejszym stopniu (*culpa levissima*) za przekazanie nieodpowiadających prawdzie danych.

W podobnym duchu, aczkolwiek wychodząc z założenia o obiektywnej odpowiedzialności płatnika składek za podanie nieprawdziwych danych, ale z możliwością zwolnienia się od niej w pewnych okolicznościach, opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 czerwca 2001 r., I UK 15/11 (LEX nr 964457). Stwierdził też, że sankcje za zaniżenie należności składkowej w deklaracji wypełnionej przez płatnika, stosowane automatycznie, z mocy ustawy z tytułu jego winy obiektywnej mają znaczenie przede wszystkim prewencyjne. Zmierzają do przekonania płatnika, iż rzetelne i staranne wypełnienie deklaracji leży w jego interesie. Ujawnienie błędu w deklaracji pociąga za sobą obowiązek zapłacenia podwyższonej kwoty składki. Nie jest to jednak odpowiedzialność absolutna. Stosowanie przepisów o zabarwieniu penalnym nie może bowiem prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego – zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Podmiot, który wadliwie wypełnia swój obowiązek musi mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie tego obowiązku było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie chodzi tu o winę podmiotu, lecz obiektywną odpowiedzialność z możliwością zwolnienia w określonych okolicznościach. W sprawie o podwyższenie składki na ubezpieczenie wypadkowe nie można abstrahować od przyczyn i okoliczności, z powodu których jednostka wadliwie przekazała informacje. Stwierdzenie czy strona nie ponosi, czy też ponosi, odpowiedzialność na zasadzie art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych musi być podejmowane indywidualnie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, których dopiero łączna ocena może doprowadzić do konkluzji, że w tej konkretnej sprawie wymierzenia składki wypadkowej podwyższonej było zgodne lub nie do pogodzenia z normą prawną zawartą w powołanym przepisie i oceniana także przez pryzmat zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Ostatecznie

więc wyrażony pogląd wskazuje na możliwość zwolnienia się z odpowiedzialności za podanie obiektywnie nieprawdziwych danych z przyczyn niezależnych (niezawinionych) przez płatnika.

Przyjąć więc należy, że tylko przyczyny wadliwego zgłoszenia danych, za które płatnik nie ponosi odpowiedzialności (niezawinione), mogą go zwolnić z sankcji wynikającej z art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Przy czym z omawianego przepisu płynie domniemanie winy płatnika składek w sytuacji, gdy przekazane dane nie odpowiadają prawdzie. W sposób istotny wpływa to na rozkład ciężaru dowodu. To płatnik składek ma wykazać, że zgłoszenie nieprawdziwych danych nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych.

W przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny błędnie uznał, że samo subiektywne przekonanie płatnika o prawdziwości przekazywanych danych (mimo ich obiektywnej nieprawdziwości) zwalnia od tej odpowiedzialności, nie wnikając w przyczyny wadliwego sporządzenia informacji ZUS IWA. Stąd też zaskarżony wyrok podlega uchynieniu celem ustalenia okoliczności, które spowodowały przekazanie nieprawdziwych informacji oraz ich oceny w świetle przedstawionego wyżej stanowiska.

Poza tym Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że w pierwszej kolejności wymaga rozważenia kwestia, czy pełnomocnik odwołującego się płatnika (jego pracownik) był umocowany do reprezentowania go w postępowaniu przed sądem, biorąc pod uwagę to, że na podstawie art. 87 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. mająca zdolność sądową i procesową strona, która nie jest osobą prawną ani przedsiębiorcą, nie może ustanowić pełnomocnikiem procesowym zatrudnianego przez siebie pracownika, którzy nie legitymuje się statusem radcy prawnego (zob. art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej; Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25 ze zm.; oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej; Dz.U. Nr 81, poz. 879).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.