



Sygn. akt II UK 288/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z wniosku C. Spółki z o.o. w W.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o podwyższenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 września 2015 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 5 marca 2014 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, pozostawiając temu sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z dnia 27 listopada 2008 r. stwierdził, że stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe, jaka zostanie ustalona dla płatnika składek C. sp. z o.o. w najbliższym roku

składkowym obejmującym okres rozliczeniowy od 1 kwietnia 2009 r. do 31 marca 2010 r., ulegnie podwyższeniu o 100%.

Na skutek odwołania płatnika składek, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 30 listopada 2011 r. zmienił zaskarżoną decyzję stwierdzając, że stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe, jaka zostanie ustalona dla płatnika składek C. Sp. z o.o. za C. XXXI w najbliższym roku składkowym obejmującym okres rozliczeniowy od 1 kwietnia 2009 r. do 31 marca 2010 r., podwyższa się o 100%.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że w dniach 4,5 i 13 kwietnia 2007 r. oraz w okresie od 22 grudnia 2007 r. do 7 kwietnia 2008 r. Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła kontrole w C. XXXI, w wyniku których stwierdziła występowanie w tej placówce nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, kwalifikowanych jako rażące naruszenie przepisów art. 214 § 2 k.p. w związku z § 4 ust. 1 i § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.), a polegających między innymi na dopuszczeniu do pracy kobiet przy wykonywaniu prac wzbronionych, tj. w warunkach przekroczenia dopuszczalnych norm przewidzianych dla ręcznych prac transportowych z użyciem wózków czterokołowych; dopuszczeniu do wykonywania prac pracowników, którzy nie posiadali odpowiednich kwalifikacji, potwierdzonych posiadaniem uprawnień określonych w przepisach prawa pracy czy niewłaściwym prowadzeniu eksploatacji i użytkowanie niesprawnych technicznie wózków jezdniowych z napędem silnikowym. W następstwie przedmiotowych kontroli Państwowa Inspekcja Pracy w dniu 8 kwietnia 2008 r. wystąpiła do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskiem o podwyższenie o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w kontrolowanym zakładzie. Na skutek tegoż wniosku organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję. W toku postępowania sądowego ustalono ponadto, że C. XXXI działał w ramach C. Sp. z o.o. Struktura organizacyjna C. Sp. z o.o. została zmieniona i doprecyzowana wprowadzeniem Uchwałą Zarządu Spółki z dnia 27 listopada 2008 r. Regulaminu Organizacyjnego Pracodawców Działających w ramach C. sp. z o.o. Zapisy Regulaminu przewidują między innymi, że: C. sp. z o.o. jest zorganizowana jako przedsiębiorstwo wielozakładowe składające się z

odrębnych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność handlową; każda z jednostek organizacyjnych stanowi odrębnego pracodawcę w rozumieniu przepisów prawa pracy i w tym zakresie prowadzi samodzielną politykę dotyczącą zatrudnienia pracowników, a także indywidualnie wprowadza stosowne regulaminy pracy i wynagradzania; każda z jednostek organizacyjnych C. Polska Sp. z o.o., stanowiąca odrębnego pracodawcę, podlega indywidualnemu zgłoszeniu do Państwowej Inspekcji Pracy; wykaz i nazwy jednostek organizacyjnych stanowiących odrębnych pracodawców działających w obrębie C. Polska sp. z o.o. na dzień 27 listopada 2008 r. zawiera załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu. W załączniku tym wymieniono jako odrębnego pracodawcę także C. S. (wskazany przez Państwową Inspekcję Pracy jako C. XXXI), w której to placówce wystąpiły wspomniane nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Płatnik składek C. sp. z o.o. zapoznał się z treścią protokołu kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w dniu 13 kwietnia 2007 r. i nie wniósł względem niego jakichkolwiek zastrzeżeń, a jedynie złożył pismo informujące o planach zastosowania się do uwag wynikających z protokołu kontroli. Jednocześnie płatnik składek nie zgłaszał zastrzeżeń względem stanowiska Państwowej Inspekcji Pracy wyrażonego w piśmie z dnia 8 kwietnia 2008 r., stanowiącego wniosek o podwyższenie stopy procentowej składki.

Sąd Okręgowy zważył, że zgodnie z 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. 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa) inspektor pracy może wystąpić do jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwej ze względu na siedzibę płatnika składek z wnioskiem o podwyższenie płatnikowi składek, u którego w czasie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe ustalonej na najbliższy rok składkowy. W świetle powołanego przepisu przesłanką wymierzenia płatnikowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kary w postaci podwojenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe jest stwierdzenie przez inspektora pracy rażącego naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, organ rentowy wydając

zaskarżoną decyzję związany był wnioskiem Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 8 kwietnia 2008 r. Działanie organu rentowego stanowiło jedynie czynność wykonawczą, która nie musiała być poprzedzona przeprowadzeniem administracyjnego postępowania wyjaśniającego. Postępowanie dowodowe przeprowadzone w sprawie wykazało, że rzeczywiście w przedmiotowym C. w S. doszło do naruszenia zasad dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, co stwierdziła kontrola Państwowej Inspekcji Pracy i oceniła to naruszenie jako rażące. Jednakże pomimo jednoznacznej legitymacji prawnej ZUS do wydania decyzji z dnia 27 listopada 2008 r., organ rentowy w sposób niedopuszczalny wykroczył ponad zakres wniosku Państwowej Inspekcji Pracy, obejmując rygiem podwyższenia składki całą spółkę C. Sp. z o.o. wraz z jej wszystkim oddziałami i placówkami w Polsce, podczas gdy wniosek Państwowej Inspekcji Pracy o podwyższenie o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe dotyczył jedynie C. XXXI, stanowiącej wydzieloną jednostkę organizacyjną w ramach spółki C. Sp. z o.o. Tylko zresztą w tej placówce Państwowa Inspekcja Pracy stwierdziła rażące naruszenie przepisów bhp. Podwyższenie składki za pracowników wszystkich oddziałów Spółki - bez wniosku Państwowej Inspekcji Pracy i bez stwierdzenia tam rażącego naruszenia przepisów bhp - było więc niezasadne, pozbawione podstaw faktycznych i prawnych. Oddziały C. sp. z o.o. są odrębnymi pracodawcami dla swoich pracowników, a jedynie ze względów organizacyjnych Spółka jest płatnikiem składek dla wszystkich oddziałów i placówek na terenie kraju. Z księgowego punktu widzenia jest możliwe wyodrębnienie od składek z innych oddziałów i podwyższenie składki tylko za C. w S.

Apelację od powyższego wyroku wywiodły obie strony.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 5 marca 2014 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że oddalił odwołanie i oddalił apelację C. sp. z o.o.

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, że płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne była w okresie objętym zaskarżoną decyzją C. Sp. z o.o. W świetle wynikającej z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej: ustawa systemowa) definicji, płatnikiem składek jest

pracodawca. Zgodnie zaś z art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają pracowników. Zdolność (uprawnienie) do zatrudniania pracowników jest kryterium przesądzającym o tym, czy dany podmiot korzysta ze statusu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. i płatnika w rozumieniu art. 4 pkt. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czy nie. W niniejszej sprawie Sąd Okręgowy dokonał błędnej oceny, że ze statusu pracodawcy korzysta C. XXXI. Ocena ta dała asumpt do wydania wewnątrznie sprzecznego orzeczenia, w którym za płatnika składek uznano C. sp. z o.o., a za pracodawcę C. XXXI i podwyższono składkę na ubezpieczenie wypadkowe o 100% jedynie w odniesieniu do tej placówki. Samo określenie w dokumentach i przepisach wewnątrzzakładowych C. XXXI jako odrębnego pracodawcy nie przesądza bowiem o posiadaniu przez ten podmiot statusu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. Okoliczność, że uchwałą Zarządu C. sp. z o.o. z dnia 7 lipca 2000 r. wprowadzono Regulamin Organizacyjny Spółki jako przedsiębiorstwa wielozakładowego i że określono w nim każdą wymienioną w załączonym wykazie jednostkę organizacyjną jako odrębny zakład pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy, nie wystarczy samodzielnie do nadania takiego właśnie statusu tym jednostkom. Dopiero po wydaniu przez organ rentowy zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji, od 2009 roku, zaczęto w umowach o pracę wskazywać jako pracodawców wyłącznie poszczególne sklepy. O tym jednak, że sklepy te (wśród nich C. XXXI) nie stanowiły pracodawców w rozumieniu art. 3 k.p., a ich dyrektorzy mieli jedynie uprawnienie do dokonywania określonych czynności z zakresu prawa pracy (w tym do zatrudniania pracowników) przekazane przez Prezesa Zarządu C. Sp. z o.o. (w trybie art. 3¹ k.p.) przez kolejnych pełnomocników, świadczy także i to, iż sklepy nie miały samodzielności finansowej - w tym w zakresie tworzenia własnego funduszu płac, funduszu świadczeń socjalnych, prowadzenia własnych rachunków i kont bankowych. Co więcej, nie miały one również pełnej samodzielności w prowadzeniu polityki kadrowej, gdyż nie mając samodzielności finansowej, nie mogły samodzielnie decydować o wielkości i strukturze zatrudnienia, a nadto ich struktura zatrudnienia uwarunkowana była strukturą zatrudnienia w przedsiębiorstwie wielozakładowym. Skoro art. 36 ustawy wypadkowej odnosi się wprost do płatnika składek, to mając na względzie

powyższą argumentację należało uznać, że ZUS dokonał prawidłowego określenia adresata zaskarżonej decyzji i prawidłowo podwyższeniem składki objął płatnika, tj. C. Sp. z o.o., a nie jedną z jego jednostek organizacyjnych.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną przez odwołującego się. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego - art. 36 ustawy wypadkowej, przez: 1/ błędną jego wykładnię polegającą na uznaniu, że zakres wniosku Inspektora Pracy nie jest wiążący dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a w konsekwencji, że wydając decyzję o podwyższeniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe organ rentowy może inaczej (szerzej) określić podmiot zobowiązany, niż wynika to z wniosku Inspektora Pracy; 2/ błędną jego wykładnię prowadzącą do powstania sprzeczności z art.2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 84 Konstytucji RP. Ponadto skargę kasacyjną oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa procesowego: art. 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 378 § 1 k.p.c. i art. 386 § 3 k.p.c., przez orzeczenie co do istoty sprawy w sytuacji, w której z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej istniała podstawa do uchylenia zaskarżonego wyroku i odrzucenia odwołania. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku jak i poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji w całości i odrzucenie odwołania; ewentualnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu wraz z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że postępowanie toczące się w związku z odwołaniem skarżącej od decyzji organu rentowego przed Sądem pierwszej i drugiej instancji, dotknięte jest nieważnością. Wprawdzie skarżąca formalnie złożyła odwołanie od przedmiotowej decyzji, a odwołanie to zostało rozpoznane przez Sądy obu instancji, jednak odwołanie takie skarżącej nie przysługiwało, a to z uwagi na fakt, że nie była ona adresatem kwestionowanej decyzji. Przedmiotową decyzją Zakład Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, że stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe, jaka zostanie ustalona dla płatnika składek C. sp. z o.o., [...] w najbliższym roku składkowym obejmującym okres rozliczeniowy od dnia 1 kwietnia 2009 r. do dnia 31 marca 2010 r. podwyższa się o 100 %. Numer NIP [...] i numer REGON [...] wskazane w decyzji

były przypisane do płatnika składek „C. sp. z o.o. I Oddział” posługującego się dla celów rozliczeń składek nazwą skróconą „C. sp. z o.o. I Oddział”. Kierując się numerem NIP i REGON płatnika składek wymienionego w treści decyzji należy więc dojść do wniosku, że zamiarem ZUS było podwyższenie stopy procentowej składki wypadkowej w stosunku do płatnika, którym był „C. sp. z o.o. I Oddział”. „C. sp. z o.o. I Oddział” był jednostką organizacyjną spółki C. sp. z o.o., posiadającej numer KRS [...], REGON: [...]. W dniu 27 listopada 2008 r. doszło do połączenia na podstawie art. 492 § 1 k.s.h. przez przeniesienie całego majątku dawnej Spółki na spółkę CP sp. z o.o. Jednocześnie spółka CP sp. z o.o. zmieniła nazwę na „C. sp. z o.o.”. W ślad za dokonanym połączeniem „C. sp. z o.o. I Oddział” został wyrejestrowany z dniem 27 listopada 2008 r. jako płatnik składek. Decyzja ZUS została doręczona w dniu 4 grudnia 2008 r. W tym dniu jednostka o nazwie C. sp. z o.o. 1 Oddział, NIP: [...] - już nie istniała. W związku z powyższym, rzeczywistym odbiorcą tej decyzji był „C. sp. z o.o.” C. sp. z o.o. odwołał się od kwestionowanej decyzji ZUS. W wyniku złożonego odwołania, zaskarżonym wyrokiem, odwołanie zostało oddalone. W toku postępowania sądowego nie zwracano Sądowi uwagi, jak również Sąd nie rozważał kwestii następstwa prawnego skarżącej po płatniku, w stosunku do którego została wydana decyzja (C. sp. z o.o. I Oddział). Doręczenie powyższej decyzji ZUS nastąpiło w dniu, w którym jej adresat już nie istniał. Tym samym stwierdzić należy, że w dniu uzyskania przez kwestionowaną decyzją bytu prawnego (a więc w dniu 4 grudnia 2008 r.) jej adresat, tj. C. sp. z o.o. I Oddział NIP: [...] już nie istniał. Jednocześnie nie można uznać, aby C. sp. z o.o., czyli spółka, która przejęła poprzednio istniejącą jednostkę, stała się jej następcą prawnym w zakresie obowiązku wskazanego w kwestionowanej decyzji ZUS. Skoro bowiem w dacie uzyskania przez decyzję ZUS bytu prawnego objęty nią podmiot już nie istniał, zobowiązania z tytułu składek nie przeszły na nowo utworzony podmiot w drodze sukcesji uniwersalnej. Skoro skarżąca nie była adresatem decyzji ZUS, przyjęć należy, że postępowanie toczące się z jej udziałem dotknięte było nieważnością (art. 379 pkt 1 k.p.c.). Nie istniała bowiem decyzja administracyjna określająca prawa i obowiązki skarżącej, a tym samym nie mogła ona być stroną postępowania sądowego. Wniesienie odwołania przez skarżącą nie było więc dopuszczalne (zaistniała niedopuszczalność drogi sądowej). Samo odwołanie

powinno zostać odrzucone już na etapie postępowania przed Sądem Okręgowym. Jeżeli natomiast zostało rozpoznane, wydane w następstwie tego wyroki Sądów obu instancji również są dotknięte nieważnością.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego skarżąca zauważyła, że wyrok Sądu Apelacyjnego, przewidujący nieproporcjonalnie duże obciążenie podmiotu gospodarczego w sytuacji stwierdzenia na niewielkiej jego części naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, narusza przepis art. 36 ustawy wypadkowej, przez zastosowanie wykładni tego przepisu prowadzącej do naruszenia prawa do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP) oraz prawa do ograniczonej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne tylko w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w związku z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wywodzoną z tej zasady zasadą zaufania do organów państwa, a nadto zasadą przyzwoitej legislacji i zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP). W sprawie będącej przedmiotem niniejszej skargi, została naruszona zasada równości przez przyjęcie nieadekwatnego kryterium zróżnicowania sytuacji małych i dużych podmiotów gospodarczych w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, gdzie większy podmiot ponosi nieproporcjonalnie duże obciążenie w sytuacji, gdy choćby tylko na terenie jednej z wielu jego jednostek organizacyjnych (i to jednostki wyodrębnionej jako odrębny pracodawca) doszło do naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Brak określonej górnej granicy kwoty nałożonej sankcji oraz brak możliwości miarkowania sankcji w zależności od stopnia naruszenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy sprawiają, że przy wykładni art. 36 ustawy wypadkowej zaprezentowanej przez Sąd Apelacyjny, o rzeczywistej dolegliwości sankcji nie decyduje rozmiar i rodzaj naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, a swobodna ocena inspektora pracy, która w dodatku nie przewiduje żadnej możliwości miarkowania wysokości sankcji w zależności od stopnia naruszeń czy też rozmiaru naruszeń.

Skarżąca podkreśliła nadto, że art. 36 ustawy wypadkowej nie precyzuje terminu, w którym inspektor pracy powinien wystąpić o podwyższenie składki. Co więcej, w przepisie tym nie została określona kwotowo górna granica sankcji, co

sprawia, że w rzeczywistości o rozmiarze sankcji nie decyduje rozmiar i rodzaj naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, jak również wina płatnika, jej rodzaj i rzeczywiste możliwości zapobieżenia naruszenia podstawowego obowiązku pracowniczego, jakim jest przestrzeganie norm bezpieczeństwa i higieny pracy. Jediną okolicznością mającą znaczenie dla rzeczywistej wysokości tej sankcji jest ilość zatrudnionych przez dany podmiot gospodarczy pracowników. Okoliczności te powodują, że wykładnia przepisu będącego podstawą odpowiedzialności płatnika składek, w tej konkretnej sprawie jest niezgodna z Konstytucją. Nieostrość sformułowań o charakterze karno-administracyjnego w istocie rzeczy przepisu nie może prowadzić do interpretacji, która nakładałaby na zobowiązanego nadmierne obciążenia finansowe w stosunku do stwierdzonych uchybień, a zwłaszcza ich zasięgu terytorialnego, prowadząc tym samym do naruszenia wyżej wskazanych zasad konstytucyjnych. Zdaniem skarżącej, wykładnia art. 36 ustawy wypadkowej dokonana przez Sąd Apelacyjny narusza zasadę wyrażoną w art. 84 Konstytucji RP, przez nierówne nakładanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym, uzależniając wysokość sankcji jedynie od liczby pracowników oraz przez nierówne traktowanie dużych pracodawców w stosunku do małych, przejawiające się w tym, że wysokość sankcji uzależniona jest jedynie od ilości pracowników, bez względu na rodzaj i źródło naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. W ocenie skarżącej, również podwyższenie stopy procentowej składki wypadkowej o 100% w stosunku do całej spółki jest wyjściem poza granice wniosku inspektora pracy, a zatem jest nieuprawnioną ingerencją organu w treść tego wniosku, co stanowi naruszenie przez zaskarżony wyrok art. 36 ustawy wypadkowej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od odwołującej się kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie ze wszystkimi zarzutami kasacyjnymi można się zgodzić.

Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu, tj. nieważności postępowania przed Sądami obydwu instancji z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej w niniejszej sprawie, warto przytoczyć utrwalony w judykaturze Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu kasacyjnym zarzut nieważności może dotyczyć bezpośrednio tylko postępowania przed sądem drugiej instancji. Wyłączone jest natomiast w tym postępowaniu bezpośrednio badanie naruszenia przepisów postępowania przez sąd pierwszej instancji, w tym prowadzących do nieważności postępowania. Kwestia ta może podlegać badaniu i rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy jedynie pośrednio, przez przytoczenie przez skarżącego w ramach drugiej podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 k.p.c. zarzutu naruszenia przez sąd odwoławczy art. 378 § 1 lub art. 386 § 2 k.p.c., jeśli uchybienie to doprowadziło do usankcjonowania postępowania pierwszoinstancyjnego dotkniętego nieważnością z uwagi na obrazę przez sąd pierwszej instancji określonych przepisów prawa procesowego. Tak postawiony zarzut wymaga zatem wyartykułowania w ramach drugiej podstawy kasacyjnej przepisu naruszonego przez sąd odwoławczy, obok wymienienia przepisów naruszonych przez sąd pierwszej instancji (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2006 r., II CSK 143/06, LEX nr 439193 oraz z dnia 28 marca 2012 r., II UK 170/11, LEX nr 117004 i powołane w nich orzeczenia). Ponadto uchybienie sądu drugiej instancji, polegające na niewzięciu pod rozwagę - z urzędu lub w ramach zarzutu apelacyjnego - nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji, stanowi usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. tylko wtedy, gdy mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a wykazanie tej okoliczności obciąża skarżącego.

W rozpoznawanej sprawie skarżący upatruje nieważności postępowania w naruszeniu przez Sąd drugiej instancji przepisów art. 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 378 § 1 k.p.c. i art. 386 § 3 k.p.c., przez orzeczenie co do istoty sprawy w sytuacji, w której z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej istniała podstawa do uchylenia zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji i odrzucenia odwołania.

Wypada zatem przypomnieć, że zgodnie z art. 378 § 1 k.p.c. sąd drugiej instancji rozpoznanej sprawę w granicach apelacji; w granicach zaskarżenia bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania, a konsekwencją uwzględnienia owej nieważności jest w myśl art. 386 § 3 k.p.c. uchylenie zaskarżonego wyroku

sądu pierwszej instancji i odrzucenie pozwu lub umorzenie postępowania. Jedną z przesłanek odrzucenia pozwu i stwierdzenia nieważności postępowania prowadzonego mimo zajścia okoliczności przemawiających za odrzuceniem pozwu jest zaś w świetle art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz art. 379 pkt 1 k.p.c. niedopuszczalność drogi sądowej.

Droga sądowa zaliczana jest do przesłanek procesowych. Jest jedną z przewidzianych przez prawo okoliczności, od których istnienia lub nieistnienia uzależnione jest wszczęcie i przeprowadzenie postępowania w sprawie. Przesłanka ta uzależnia dopuszczalność wyrokowania. W hierarchii przesłanek procesowych droga sądowa zaliczana jest do najważniejszych. Dopuszczalność drogi sądowej ma przy tym charakter przesłanki ogólnej, tj. odnoszącej się do całego postępowania w sprawie. Przesłanka ta nie ma charakteru dyspozycyjnego, gdyż jej powstanie lub odpadnięcie jest niezależne od woli stron.

Droga sądowa wymieniona jest w Kodeksie postępowania cywilnego tylko z nazwy, nie ma natomiast jej ustawowej definicji. Wskazane wyżej przepisy posługujące się tym pojęciem ściśle wiążą się z regulacją art. 2 k.p.c. Przepis ten stanowi, że do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne (o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych) oraz Sąd Najwyższy, a nadto nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne przekazane przepisami szczególnymi do właściwości innych organów. Komentowany przepis ustanawia zatem domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych i pozostaje w ścisłym związku z art. 1 k.p.c. zawierającym definicję sprawy cywilnej. Stwierdzenie cywilnego charakteru sprawy ma istotne znaczenie dla ustalenia dopuszczalności drogi sądowej. Nieprawidłowa analiza pojęcia sprawy cywilnej przekłada się na błędną ocenę dopuszczalności drogi sądowej. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 143), art. 2 k.p.c. sam przez się nie wytycza granic ochrony sądowej, a jedynie - w zgodzie z ustawą zasadniczą, a zwłaszcza jej art. 177 - określa konsekwencje unormowania zawartego w art. 1. Pełni w pewnym sensie funkcję służebną wobec poprzedzającego go przepisu. Rozstrzyga kwestię proceduralną właściwości sądów w sprawach cywilnych. Granice dopuszczalności drogi sądowej, a tym samym zakres prawa do sądu, wynikają z art. 1, nie zaś z art. 2 tej ustawy.

Prawidłowe określenie pojęcia sprawy cywilnej, dokonane na gruncie art. 1, determinuje zakres kompetencji sądów powszechnych określony w art. 2 k.p.c.

Niedopuszczalność drogi sądowej może być albo bezwzględna albo względna. Bezwzględna niedopuszczalność drogi sądowej oznacza niemożność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny ze względu na jej nie-cywilny charakter lub wyraźne przekazanie do kompetencji innych organów. Niedopuszczalność ta nie może podlegać konwalidacji. Jej przeciwieństwem jest względna niedopuszczalność, w ramach której wyodrębnia się niedopuszczalność wynikającą z przemienności kompetencji sądu i innego organu (a więc gdy pozostawia się osobie uprawnionej możliwość wyboru drogi – sądowej lub przed innym organem – na której chce zrealizować przysługujące jej prawo podmiotowe, np. w przypadku roszczeń ze stosunku pracy, które zgodnie z art. 242 § 2 k.p. mogą być dochodzone przez pracownika przed sądem albo w ramach postępowania pojednawczego przed komisją pojednawczą) oraz niedopuszczalność czasową. Czasowa względna niedopuszczalność drogi sądowej wiąże się z wymaganiami wyczerpania innego przedsądowego postępowania, które może mieć charakter ugodowy, reklamacyjny czy administracyjny. Skorzystanie z takiego postępowania jest obligatoryjne. Konstrukcja ta ma charakter swoistej przedwczesności żądania. Wcześniejsze wytoczenie powództwa nie powoduje jednak oddalenia powództwa, lecz wymaga odrzucenia pozwu. Ograniczenie to ma charakter czasowy, gdyż po wyczerpaniu przewidzianego w przepisach prawa postępowania następuje otwarcie drogi sądowej w postępowaniu cywilnym.

Zarówno sama ocena dopuszczalności drogi sądowej, jak i łącząca się z tym problematyka sprawy cywilnej, jest ściśle powiązana z zagadnieniem przedmiotu procesu.

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie. Przed wydaniem przez organ rentowy decyzji w sprawie o świadczenie z ubezpieczenia społecznego droga sądowa jest niedopuszczalna. Jeżeli więc sąd powszechny rozpoznał sprawę na tym etapie, to z powodu czasowej niedopuszczalności drogi sądowej dochodzi do nieważności postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1997 r., II UKN 85/97, OSNP 1998 nr 2, poz.

60). Przepis art. 476 § 2 k.p.c. doprecyzowuje, że przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, dotyczących kwestii wymienionych w tym przepisie. Przytoczona regulacja Kodeksu postępowania cywilnego nawiązuje do unormowań art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 121; dalej jako ustawa systemowa). Zgodnie z przepisem ust. 1 tego artykułu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności tych, które wymieniono w punktach 1-5, w tym w sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek (pkt 3). Zamieszczony w powołanym przepisie katalog spraw nie ma charakteru zamkniętego, jednak ogranicza się on wyłącznie do spraw indywidualnych, które swoją podstawę materialnoprawną wywodzą ze stosownych ustaw wchodzących w skład systemu ubezpieczeń społecznych (por. P Brzozowski, glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 stycznia 2006 r., III SA/Lu 547/05, LEX/el. 2007), a więc także ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa). Z mocy art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, od decyzji Zakładu – poza wymienionymi w ust. 4 – przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego. Postępowanie odwoławcze toczy się bowiem na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego, a przepis art. 1 k.p.c. nadaje sprawom z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych przymiot spraw cywilnych w formalnym znaczeniu. Od momentu wniesienia do sądu odwołania od decyzji organu rentowego wydanej w kwestiach wymienionych w powyższych przepisach, sprawa staje się zatem sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni zaś rolę pozwu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNP 1999 nr 16, poz. 529 oraz postanowienie z dnia 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 173).

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że chybiony jest kasacyjny zarzut nieważności postępowania przed Sądami obydwu instancji z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej (art. 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 1 i art. 2 k.p.c.). Inicjujące postępowanie sądowe odwołanie skarżącego zostało bowiem wniesione od decyzji Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczącej wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe pracowników i z uwagi na uregulowaną tą decyzją materię z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, przedmiotowa sprawa jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Kognicja sądu powszechnego do jej rozpoznania i rozstrzygnięcia nie została zaś wyłączona stosownym przepisem na rzecz sądu szczególnego lub innego organu. Jednocześnie odwołanie zostało wniesione od decyzji wydanej przez organ rentowy po wyczerpaniu drogi postępowania administracyjnego. Nie zachodzi więc niedopuszczalność drogi sądowej, tak bezwzględna, jak i względna - czasowa.

Odwołujący się błędnie upatruje niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie w okolicznościach implikujących – jego zdaniem – uznanie zaskarżonej decyzji jako nieistniejącej.

Trzeba zatem zauważyć, że postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad administracyjnych pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, niepublikowany). Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że sąd ubezpieczeń społecznych – jako sąd powszechny – może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142; z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65). Stwierdzenie takiej wady następuje jednak tylko dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla tego tylko postępowania.

Właśnie taki charakter zaskarżonej decyzji sugeruje skarżący, powołując się na regulację art. 110 k.p.a. i zarzucając, że wskutek wydania decyzji wobec nieistniejącego podmiotu i niedoręczenia jej adresatowi, decyzja ta nie istnieje w porządku prawnym, jest nieaktem.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu wypada zaakcentować konieczność odróżnienia tzw. nieaktu, czyli czynności prawnej nieistniejącej, od decyzji nieważnych. Elementem konstytutywnym czynności prawnej nieistniejącej, w tym również czynności stosowania prawa, jest zaistnienie zdarzenia faktycznego stwarzającego jedynie pozory czynności prawnej ze względu na formę, czas i miejsce powstania oraz podmiot, który je podjął (por. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, ZNUJ, CMXLIX, Warszawa-Kraków 1989, s. 22).

Należy zauważyć, że koncepcja nieaktu/nieistnienia decyzji administracyjnej (*actus nullus, actus non existens*) nie ma oparcia w Kodeksie postępowania administracyjnego, który posługuje się jedynie konstrukcją nieważności decyzji, uregulowaną w art. 156 § 1 k.p.a. Brak normatywnej regulacji, określającej sposób potraktowania rozstrzygnięć stwarzających tylko pozory decyzji administracyjnej, nie oznacza jednak, że koncepcja nieistnienia decyzji powinna zostać tym samym w całości odrzucona. Piśmiennictwo oraz orzecznictwo sądowe nie wypracowało konsekwentnego stanowiska co do kryteriów rozróżniania decyzji nieważnych i decyzji nieistniejących, niemniej jednak nie może budzić wątpliwości, że uzasadnione jest traktowanie określonych aktów jako niewiążących, w stosunku do których nie zachodzi konieczność stwierdzenia ich wadliwości. Wskazuje się, że charakter nieaktu powinien zostać nadany decyzji administracyjnej w dwu sytuacjach: wydania decyzji administracyjnej w nieistniejącym postępowaniu oraz wydania w prawnie istniejącym postępowaniu nieistniejącej decyzji. Pierwszy przypadek zachodzi, gdy brak jest zdolności do prowadzenia postępowania przez podmiot, który je podjął lub prowadzi, albo podmiot ten jest wprawdzie legitymowany do prowadzenia postępowania, ale nie istnieje strona tegoż postępowania. Drugi przypadek występuje wtedy, gdy decyzja nie ma prawnych cech o charakterze zewnętrznym (por. B. Adamiak: *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 46-50; M. Jaśkowska /w:/ M. Jaśkowska, A.

Wróbel: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kraków 2005, s. 935; A. Matan /w:/ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kraków 2005, t. 2, s. 367). Wypowiadając się na temat koncepcji decyzji administracyjnych nieistniejących, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82 (OSNCP 1983 nr 5-6, poz. 64) stwierdził, że sąd może odmówić respektowania takiego aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej (*actus nullus*). Również w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05 (LEX nr 180909) Sąd ten wyraził pogląd, że sąd cywilny jest uprawniony do odmowy stosowania decyzji administracyjnej wydanej przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury, oraz decyzji niepodpisanej. Uznanie decyzji administracyjnej za bezskuteczną w obrocie prawnym należy co do zasady do drogi postępowania administracyjnego. Kompetencja sądu cywilnego do orzekania prejudycjalnie, w poddanej jego osądowi sprawie i na potrzeby jej rozstrzygnięcia, o uznaniu decyzji za pozbawioną skuteczności prawnej zachodzi w przypadkach kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny). Decyzja administracyjna dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. uzasadniającymi jej nieważność, odnośnie do której stwierdzono jej wydanie z naruszeniem prawa, nie jest aktem pozornym, lecz istniejącym i funkcjonującym w obrocie prawnym.

Nawiązując do analizowanej problematyki „nieaktu”, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 sierpnia 2008 r., II OSK 952/07 wyjaśnił, że przy ocenie „braku strony” jako jednej z postaci decyzji pozornej, nie chodzi o przypadek braku udziału strony w postępowaniu bądź skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną (gdyż była to na przykład osoba zmarła), lecz o określenie sytuacji prawnej podmiotu nieistniejącego bądź wskazanego w sposób ogólny. Nieistnienie aktu (decyzji) zachodzić będzie wtedy, gdy zostanie on skierowany do podmiotu, który nigdy nie był i nie mógł być stroną.

Skierowanie decyzji do nieistniejącej strony jest zaś zasadniczo przyczyną nieważności postępowania w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zauważa się, że skierowanie decyzji administracyjnej do osoby niebędącej stroną należy rozumieć jako równoważne

zwróceniu się z decyzją do osoby, dla której nie była ona przeznaczona. Użyte w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. sformułowanie »osoba niebędąca stroną« powinno być interpretowane zgodnie z art. 28 k.p.a. oraz art. 107 § 1 k.p.a. wskazującym, że elementem obligatoryjnym decyzji jest »oznaczenie strony lub stron«. Kwalifikowana wada prawna decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., przesądzająca o nieprawidłowym ukształtowaniu stosunku prawnego, zachodzić będzie wówczas, gdy podmiot, do którego skierowano decyzję, nie miał przymiotu strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., a mimo to został przez organ administracji publicznej potraktowany jako strona tegoż postępowania. Chodzi zatem o sytuacje, gdy jako stroną oznaczono podmiot, który nie był i nie może być stroną postępowania, bowiem postępowanie nie dotyczyło jego interesu prawnego lub obowiązku. W świetle art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. w związku z art. 107 § 1 k.p.a. nieważność postępowania nie będzie natomiast zachodzić wówczas, gdy organ administracji rozstrzygnął decyzją o prawach i obowiązkach strony postępowania, jednakże decyzję tę doręczył innemu podmiotowi nieposiadającemu interesu prawnego. Wynika to z faktu, że kwestia doręczenia decyzji (wprowadzenia jej do obrotu prawnego) ma charakter wyłącznie procesowy (wyroki z dnia 19 stycznia 2007 r., I OSK 350/06 LEX nr 291195; z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 892/11, LEX nr 1219387; z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 400/06, LEX nr 35113 z dnia 15 września 2011 r., II OSK 1347/10, LEX nr 10690015). Kwestię tę - w odniesieniu do przypadku wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej - szeroko omówił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 406/08 (OSP 2010 nr 7-8, poz. 73) konstatując, brak możliwości dokonania czynności doręczenia decyzji administracyjnej osobie, która zmarła w trakcie toczącego się postępowania, będąc jedyną jego stroną, nie sprawia, że decyzja ta jest aktem nieistniejącym. Decyzja ta pozostaje w obrocie, w związku z czym ocena jej prawidłowości może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego.

Prawdą jest, że na gruncie przepisu art. 110 k.p.a., w judykaturze wyrażany jest pogląd, że decyzja organu administracji publicznej, która nie została doręczona lub ogłoszona, jest decyzją nieistniejącą, nieaktem. Podkreśla się, że materialne pojęcie decyzji administracyjnej oznacza kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracji publicznej, wydany na podstawie

powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej, w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. Organ administracji publicznej podejmując indywidualny akt administracyjny dokonuje konkretyzacji prawa. Taki akt staje się decyzją dopiero w chwili doręczenia lub ogłoszenia stronie. Z tą chwilą wobec strony powstają skutki w postaci nabycia praw lub wykonania obowiązków. Decyzja procesowa – jako akt podjęty, a następnie uzewnętrzniony przez jego wydanie – nabiera cech decyzji administracyjnej przez zakomunikowanie treści tego aktu stronie. Dopóki nie zostanie zakomunikowana stronie, dopóty jest aktem niewywierającym żadnych skutków dla strony (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2001 r., V SA 90/00, LEX nr 51328 i z dnia 23 lipca 2009 r., IOSK 1467/08, LEX nr 1381151 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r., II SA/Wa 1591/05, LEX nr 192504, z dnia 13 listopada 2007 r., I SA/Wa 1263/07, LEX nr 463589 i 11 grudnia 2007 r., II OSK 1650/06, LEX nr 456865; w Olsztynie z dnia 22 kwietnia 2008 r., II SA/OI 970/07, LEX nr 510309; w Krakowie z dnia 31 maja 2010 r., I SA/Kr 580/10, LEX nr 660603; w Opolu z dnia 3 lipca 2012 r., II SA/Op 239/12, LEX nr 1217989).

Na ogół jednak w orzecznictwie sądowym odróżnia się wydanie decyzji od jej wprowadzenia do obrotu prawnego wskutek ogłoszenia lub doręczenia chociażby jednej ze stron postępowania. Zauważa się, że z chwilą podpisania decyzji mamy do czynienia z jej wydaniem. Decyzja taka istnieje, a dzień jej wydania jest miarodajny dla oceny podstawy faktycznej i prawnej decyzji. Natomiast doręczenie (lub ogłoszenie) decyzji stanowi wprowadzenie jej do obrotu prawnego. Dopóki decyzja nie zostanie zakomunikowana stronom, nie wywiera dla nich żadnych skutków. Uzewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację procesową (np. możliwość wniesienia dowołania). Od tego też momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i strony. Zatem chociaż decyzja wywiera skutki prawne dopiero z chwilą jej doręczenia stronie, to nie oznacza to, że wcześniej decyzja ta nie istnieje (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2002 r., I SA 2459/00, LEX nr 81763; z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OSK 714/05, ONSA WSA 2006 nr 5, poz. 132; z dnia 19 maja 2006 r., I ISK 1176/05, LEX nr

236587; z dnia 16 stycznia 2007 r., II OSK 174/06, LEX nr 505727; z dnia 3 marca 2008 r., I OSK 294/07, LEX nr 505396; z dnia 9 kwietnia 2008 r., II GSK 22/08, LEX nr 468741; z dnia 21 grudnia 2011 r., OSK 1171/11, LEX nr 1149128; z dnia 27 marca 2012 r., I OSK 600/12, LEX nr 1419481; z dnia 15 stycznia 2014 r., II GSK 1797/12, LEX nr 1452734). Także w doktrynie prawa administracyjnego wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym z przepisu art. 110 k.p.a. nie można wywieść w sposób uprawniony wniosku, że decyzja doręczona nieprawidłowo jest decyzją nieistniejącą w sensie prawnym. Przyjęcie, że niedoręczona decyzja nie istnieje w sensie prawnym oraz że doręczenie decyzji jest równoznaczne z jej wydaniem, pozbawia art. 110 nie tylko logicznego, lecz także normatywnego sensu. Decyzja istnieje w sensie prawnym od dnia jej podpisania przez upoważnioną osobę i tylko istniejąca decyzja może być skutecznie doręczona. Taka decyzja jest decyzją, którą organ wydał; jest on związany tą wydaną decyzją od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia „o ile kodeks nie stanowi inaczej”, czyli że związanie od chwili doręczenia lub ogłoszenia nie jest związaniem bezwzględny. Nie kwestionując istotnego znaczenia doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie podkreśla się, że wszystkie skutki doręczenia lub ogłoszenia mogą dotyczyć tylko decyzji uprzednio istniejącej, tj. takiej, która nie tylko została sporządzona, lecz także podpisana. Datą wydania decyzji pisemnej nie jest zatem data jej doręczenia stronie, lecz data sporządzenia decyzji, czyli w przypadku decyzji pisemnej - dzień jej podpisania (por. M. Jaśkowska, M. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1969 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el, 2015, komentarz do art. 110).

W kontekście powyższych rozważań chybiony jest kasacyjny zarzut nieważności postępowania przed Sądami obydwu instancji z uwagi na orzekanie w sprawie zainicjowanej odwołaniem od nieistniejącej decyzji organu rentowego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał bowiem decyzję składkową wobec płatnika składek - spółki prawa handlowego, który w świetle przepisów prawa materialnego miał przymiot strony i w takim charakterze występował w toku postępowania przed organem rentowym, lecz w dacie sporządzenia i podpisania zaskarżonej decyzji uległ przekształceniu organizacyjno - prawnemu (połączeniu ze skarżącą spółką), a samą decyzję poręczono podmiotowi powstałemu w wyniku owego przekształcenia.

Wykluczając zasadność zarzutów podnoszonych w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia przepisów postępowania wypada zwrócić uwagę na wyłaniającą się kwestię następstwa prawnego skarżącej spółki po dotychczasowym płatniku składek. Jednakże znane stronie skarżącej w toku całego procesu a powołane dopiero w skardze kasacyjnej fakty i dowody dotyczące tego zagadnienia, należy uznać za spóźnione w rozumieniu art. 398 (13) § 1 k.p.c. i wykraczające poza granice kognicji Sądu Najwyższego. Problem następstwa prawnego i prawidłowego oznaczenia obecnego płatnika składek powinien się natomiast znaleźć w sferze rozważań Sądu Apelacyjnego w toku ponownego rozpoznania sprawy. Warto w tym temacie mieć na względzie regulację art. 494 § 1 k.s.h., przewidującego sukcesję uniwersalną spółki przejmującej po spółce przejmowanej. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 marca 2009 r., II UK 292/08 (OSNP 2010 nr 19-20, poz. 247), zasada sukcesji obejmuje także zobowiązania publiczno-prawne (por. art. 93 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), który w związku z art. 31 ustawy systemowej stosuje się do należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Przepisy te na gruncie zobowiązań podatkowych stanowią, że osoba prawna powstała w wyniku łączenia się osób prawnych, osobowych spółek handlowych, osobowych i kapitałowych spółek handlowych wstępuje we wszelkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego prawa i obowiązki każdej z łączących się osób lub spółek. Zasadę tę stosuje się do osoby prawnej łączącej się przez przejęcie innej osoby prawnej, osobowej spółki handlowej, a z uwzględnieniem art. 494 § 1 k.s.h., spółka przejmująca wstępuje w ogół sytuacji prawnej spółki inkorporowanej. Sukcesja generalna obejmuje wszystkie prawa i obowiązki, zarówno znane, jak i nieznanne w chwili połączenia; ważne jest jedynie, aby te prawa i obowiązki powstały po stronie spółki przejmowanej przed dniem połączenia.

Reasumując, Sąd Najwyższy nie podzielił podnoszonych przez skarżącą zarzutów obrazy przepisów postępowania, natomiast za trafne uznał zarzuty sformułowane w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia prawa materialnego.

W tej materii godzi się przytoczyć treści art. 36 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym inspektor pracy może wystąpić do jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwej ze względu na siedzibę płatnika składek z

wnioskiem o podwyższenie płatnikowi składek, u którego w czasie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe ustalonej na najbliższy rok składkowy. Decyzję w tej sprawie wydaje Zakład.

W świetle powołanego przepisu przesłanką wymierzenia płatnikowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kary w postaci podwojenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe jest stwierdzenie przez inspektora pracy rażącego naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przy czym naruszenia te nie mają jednorazowego charakteru, lecz muszą być ujawnione w trakcie dwóch kolejnych kontroli, następujących bezpośrednio po sobie i oddzielonych czasem wyznaczonym przez kontrolerów celem wyeliminowania uchybień dostrzeżonych w trakcie pierwszej kontroli. Pod pojęciem rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy należy rozumieć tylko takie naruszenie, które stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pracowników (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., I UK 318/13, OSNP 2015 nr 5, poz. 67). Chodzi przy tym o naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy zaistniałe w warunkach swoistej „recydywy”, wskazującej na pewną uporczywość płatnika w nieprzestrzeganiu tychże zasad.

Ustanowienie w art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowe instytucji podwyższenia stopy procentowej składki 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, ogólnie rzecz ujmując, do zapewnienia pracownikom oraz na innym osobom fizycznym świadczącym pracę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Art. 207 § 1 k.p., którego aktualna treść jest konsekwencją implementacji przepisów art. 5 dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.Urz. WE L 183 z 29 czerwca 1989 r., s. 1), stanowi bowiem, że pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy, a na zakres odpowiedzialności pracodawcy nie wpływają obowiązki pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz powierzenie wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i

higieny pracy specjalistom spoza zakładu pracy. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r. I UK 526/12 (LEX nr 1324607), przepis art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej nie stwarza odrębnej podstawy kontroli płatnika składek przez inspektora pracy, lecz funkcjonuje w określonym kontekście normatywnym i odwołuje się do kontroli przeprowadzanej przez inspektorów pracy na podstawie przepisów ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 404) w ramach nadzoru i kontroli przestrzegania przez podmioty wymienione w art. 13 tej ustawy (podmioty kontrolowane), między innymi, przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy). Z przeprowadzanej kontroli inspektor pracy sporządza protokół, w którym zawiera opis stwierdzonych naruszeń prawa oraz inne informacje mające istotne znaczenie dla wyników kontroli (art. 31 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Wysokość, o jaką podwyższa się stopę procentową składki, została unormowana w sposób sztywny. Podwyższeniu w trybie art. 36 ustawy podlega stopa procentowa składki przysługująca od płatnika w wysokości ustalonej w myśl zasad art. 28-33 na następny rok składkowy po tym, w jakim na podstawie wniosku inspektora pracy wszczęto postępowanie w tej sprawie. Sens omawianej kary sprowadza się do tego, że za stwierdzone naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przez kolejny rok składkowy płatnik będzie zmuszony uiszczać składkę według podwojonej stopy procentowej należnej w tymże roku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2011 r., II UK 230/10, LEX nr 786393). Analizując charakter normy art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wspomnianego wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r. I UK 526/12 (LEX nr 1324607), wykluczył, by przepis ten pełnił funkcję instrumentu służącego realizacji zasady ekwiwalentności pomiędzy rozmiarem wkładów i świadczeń. Taki bowiem charakter mają inne przepisy określające wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, uwzględniające ryzyko zagrożeń ustalone dla grupy działalności, do której należy płatnik składek ze względu na rodzaj wykonywanej działalności - na podstawie wskaźników częstości: poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem, poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich, stwierdzonych chorób zawodowych, zatrudnionych w warunkach

zagrożenia (art. 30 ustawy wypadkowej), korygowane indywidualnie ustalonym wskaźnikiem częstości tych zdarzeń i okoliczności wykazanych w informacjach ZUS IWA za trzy kolejne, ostatnie lata kalendarzowe - dla pracodawców zatrudniających co najmniej 10 pracowników (art. 31 ustawy wypadkowej). Ustawodawca ryzyko wystąpienia zdarzeń prowadzących do wypłaty świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego (uszczerplenia funduszu wypadkowego) powiązał z częstotliwością występowania wypadków przy pracy i chorób zawodowych w danej grupie działalności (PKD) i u danego płatnika, a nie z samym naruszeniem przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Natomiast w ocenie Sądu Najwyższego, art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej jest przepisem o zabarwieniu penalnym, stanowi bowiem *sui generis* sankcję karno-administracyjną za nieprzestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy dla sprawcy naruszającego nakazy i zakazy. Jest ona 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 rażącym naruszeniu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy decyduje waga złamanych przez pracodawcę ustawowych nakazów i zakazów wynikających z tego zobowiązania.

Jak słusznie zauważył skarżący, zważywszy na penalny charakter omawianej normy prawnej należy przy jej wykładni kierować się konstytucyjną zasadą państwa prawa i zasadami będącymi jej konsekwencją.

Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika, między innymi, nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela oraz w sytuacji, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela (wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU 2000 nr 1, poz. 2). Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy także niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów

co do ich praw i obowiązków oraz tworzy nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących taki przepis. Owo konstytucyjne założenie można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania, jest - obok prawa karnego - także dziedzina prawa daninowego (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 1996 r., W. 12/94, OTK ZU 1996 nr 1, poz. 4; oraz wyroki z dnia 10 października 1998 r., K. 39/97, OTK ZU 1998 nr 5, poz. 99; z dnia 13 lutego 2001 r., K. 19/99, OTK ZU 2001 nr 2, poz. 30, z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002 nr 6A, poz. 83, z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK - A 2004 nr 5, poz. 41). Ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) powinno zatem - zgodnie z zasadą określoności - w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 nr 1, poz. 12). Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (wyrok Trybunału konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK ZU 2003 nr 2/A, poz. 13).

Kwestia określenia celu stanowione normy prawnej i oceny tej normy z punktu widzenia przydatności dla osiągnięcia tegoż celu pojawia się także w kontekście innej zasady wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, tj. zasady poszanowania wolności i praw jednostki. Tak jak Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela na czoło swych postanowień wysuwała zasadę wolności, tak też art. 31 Konstytucji RP czyni ją pierwszoplanową kategorią wśród regulacji przepisów rozdziału II. To, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym (a nie tylko obywatelskim) obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, a mianowicie w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji RP, nie oznacza, iż przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego można traktować

jako funkcjonujące równolegle i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002 nr 3, poz. 33). Zabezpieczając sferę wolności człowieka art. 31 ust. 3 Konstytucji RP formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją choćby jednej ze wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważa się, że artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa „konieczność” musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, iżby wprowadzone ograniczenia (nawet znajdujące należyte uzasadnienie) nie naruszały istoty wolności i praw. Samo kryterium „konieczności”, łączące się z zasadą proporcjonalności oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji. Ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja prawna, z wartością celu, do którego zmierza (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r., K. 27/95,

OTK ZU 1996 nr 6, poz. 50 i z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2002 nr 4, poz. 31).

Pozostaje pytanie, czy przyjęty przez Sąd Apelacyjny sposób interpretacji art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej czyni zadość tym konstytucyjnym zasadom. W szczególności rozważenia wymaga to, czy obliczenie podwyższonej składki na ubezpieczenie wypadkowe z uwzględnieniem pracowników wszystkich zakładów spółki w sytuacji, gdy naruszenie zasad bhp stwierdzono tylko w jednym zakładzie, jest koniecznym środkiem do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu powołanego przepisu (ochrony życia i zdrowia pracowników przed bezpośrednimi zagrożeniami wynikającymi z rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy) i czy jest środkiem proporcjonalnym w podanym wyżej znaczeniu.

Rozstrzygnięcie powyższej kwestii wymaga nawiązania do pojęcia płatnika składek, na którego nakładany jest w trybie komentowanego przepisu obowiązek zapłaty podwyższonej składki. Zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 4 pkt 2a ustawy systemowej, do którego odsyła art. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej, płatnikiem składek w stosunku do pracowników pozostaje pracodawca. Samo pojęcie pracodawcy nie ma legalnej definicji w przepisach powołanych ustaw, zatem należy poszukiwać jej na gruncie prawa pracy.

Warto zatem zauważyć, że nowelizując Kodeks pracy ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110), ustawodawca przez nadanie nowego brzmienia art. 3 i skreślenie art. 299 k.p. zmienił legalną definicję pracodawcy, używając tego określenia na oznaczenie wszystkich podmiotów zatrudniających pracowników oraz werbalnie odróżniając pracodawcę od zakładu pracy w znaczeniu przedmiotowym. Zasadnicza rola art. 3 k.p. polega nie tyle na definiowaniu pracodawcy, gdyż pełniejsze określenie tego pojęcia wynika z art. 22 § 1 k.p., charakteryzującego stosunek pracy i wyjaśniającego, kto jest pracodawcą jako stroną tego stosunku. Natomiast znaczenie art. 3 k.p. sprowadza się do określenia, kto może być pracodawcą. Wskazując podmioty, którym można przypisać ten status, ustawodawca nie zrezygnował z dotychczasowego zarządczego modelu pracodawcy (według którego pracodawcą jest jednostka organizacyjna, której kierownictwo ma mandat do zarządzania nią i kierowania zatrudnionymi w niej

pracownikami, bez względu na to, czy jednostka ta posiada osobowość prawną) na rzecz modelu właścicielskiego, postrzegającego pracodawcę zasadniczo jako osobę prawną lub fizyczną, będącą właścicielem zakładu pracy lub mającą majątkowe uprawnienie do dysponowania zakładem na podstawie innego tytułu prawnego, np. dzierżawy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 3 k.p. pracodawcą – obok osoby fizycznej – może zatem być każda jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, nawet nieposiadająca osobowości prawnej. Wyróżnia się trzy rodzaje jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną zatrudniania pracowników: 1/ osoby prawne, 2/ samodzielne jednostki organizacyjne, niemające osobowości prawnej i niestanowiące ogniwa osoby prawnej, które mogą nabywać we własnym imieniu prawa i zaciągać zobowiązania oraz mogą pozywać i być pozywane i 3/ niektóre jednostki organizacyjnej wchodzące w skład osób prawnych lub samodzielnych jednostek organizacyjnych wymienionych w punkcie 2. Do tej ostatniej kategorii pracodawców zalicza się wyodrębnione organizacyjnie i finansowo części składowe osoby prawnej (samodzielnej jednostki niemającej osobowości prawnej), mające zdolność samodzielnego (w imieniu własnym) zatrudniania pracowników. Owo wyodrębnienie organizacyjno - finansowe wynika zazwyczaj z przepisów wewnętrznych osoby prawnej, ale może ono wynikać także z aktów prawnych rangi ustawy, jak ma to miejsce w przypadku samorządowych jednostek organizacyjnych (por. art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r., o pracownikach samorządowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm. a obecnie w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1202). Jeśli zatem spółka prawa handlowego lub spółka osobowa ma oddziały w różnych miejscowościach, to na ogół w świetle jej przepisów wewnętrznych te właśnie oddziały, a nie spółka, uważane są za pracodawców wobec zatrudnionych w nich pracowników (por. w odniesieniu do spółek prawa handlowego - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1991 r., I PRN 47/91, OSP 1992 nr 7-8, poz. 151 oraz w odniesieniu do spółek cywilnych i jawnych – wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 1995 r., I PRN 84/95, OSNAPiUS 1996 nr 12, poz. 170 i z dnia 4 listopada 2004 r., I PK 25/04, OSNP 2005 nr 14, poz. 206). W literaturze zwraca się uwagę, że wspomniane wyodrębnienie organizacyjne nie oznacza samodzielnego - odrębnego

od osoby prawnej - bytu jej części składowych. Również wyodrębnienie finansowe jest umowne, skoro część składowa osoby prawnej nie jest właścicielem żadnego mienia, które nie byłoby mieniem samej osoby prawnej. Stwarza to szereg komplikacji w zakresie majątkowej odpowiedzialności pracodawców wewnętrznych za zobowiązania wobec zatrudnianych pracowników (por. szeroko na ten temat: Z. Hajn, Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1997 nr 5, s. 19-25 i nr 6, s. 30-34). Przyjmuje się zatem, że jeśli pracodawca jest częścią osoby prawnej, za zobowiązania wobec pracowników ta osoba prawna ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem. Wyodrębnienie finansowe pracodawcy wewnętrznego jest tylko zabiegiem wewnątrzorganizacyjnym tej osoby prawnej, niemającym wpływu na jej majątkową odpowiedzialność wobec wierzycieli – pracowników (por. K. Jaśkowski (w:) K. Jaśkowski, E. Maniewska, kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2012, tom I, s. 41).

W przeciwieństwie do indywidualnego prawa pracy, w zbiorowym prawie pracy - zwłaszcza w kwestii zdolności partnerów społecznych do zawarcia porozumienia zbiorowego - w judykaturze przyjmuje się koncepcję pracodawcy majątkowego uznając, że pracodawcą mającym zdolność do zawarcia układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego jest osoba prawna, a nie jej oddziały, mimo że są one wyodrębnione organizacyjnie oraz finansowo i są uprawnione do nawiązywania stosunków pracy z pracownikami (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2006 r., III PK 42/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 244). Podobnie w relacjach z zewnętrznymi podmiotami za zobowiązania majątkowe związane z zatrudnianiem pracowników, w tym składkowe, odpowiedzialność ponosi będąca pracodawcą właścicielskim osoba prawna a nie jej wewnętrzne oddziały.

W rozpoznawanej sprawie wymieniona w zaskarżonej decyzji jako płatnik składek C. sp. z o.o. zorganizowana była jako przedsiębiorstwo wielozakładowe, składające się ze zlokalizowanych w różnych miejscowościach na terenie Kraju odrębnych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność handlową, a każdej z tych jednostek z mocy wprowadzonych kolejnymi uchwałami Zarządu Spółki z dnia 7 lipca 2000 r. oraz z dnia 27 listopada 2008 r. Regulaminów

Organizacyjnych nadano przymiot pracodawcy prowadzącego samodzielną politykę dotyczącą zatrudnienia i podlegającego indywidualnemu zgłoszeniu do Państwowej Inspekcji Pracy, zaś dyrektorom/kierownikom tych jednostek organizacyjnych przyznano kompetencję do samodzielnego podejmowania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do zatrudnionych pracowników (w szczególności do zatrudniania i zwalniania pracowników). Niezależnie od wyniku sporu o to, czy wspomniane jednostki terenowe Spółki mogą być kwalifikowane jako pracodawcy w indywidualnych stosunkach pracy, majątkową odpowiedzialność za zobowiązania składkowe związane z zatrudnianiem pracowników tych wewnętrznych pracodawców ponosił pracodawca właścicielski, czyli osoba prawna. Bezsporny fakt zorganizowania Spółki jako przedsiębiorstwa wielozakładowego, dysponującego siatką wyodrębnionych organizacyjnie jednostek handlowych podlegających odrębnemu zgłoszeniu do Państwowej Inspekcji Pracy, nie pozostaje jednak bez wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy.

Jak wspomniano wcześniej, instytucja podwyższenia składki na ubezpieczenie wypadkowe w trybie art. 36 ustawy wypadkowej ma penalny charakter, a jej celem jest ochrona życia i zdrowia pracowników przez wyeliminowanie bezpośrednich zagrożeń będących skutkiem nieprzestrzegania przez płatników składek przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Kara powinna być zatem adekwatna do skali naruszeń tychże przepisów (analizowanych z punktu widzenia zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników) i stopnia zawinienia pracodawcy. Analiza ta nie może przy tym abstrahować od specyfiki samego płatnika składek. W przypadku płatników będących dużymi jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi działalność w wielu miejscowościach na terenie całego Kraju, konieczność prawidłowego zorganizowania działalności produkcyjnej, usługowej lub handlowej, a co się z tym wiąże – właściwego zorganizowania procesu pracy, w tym także pod kątem przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny, wymusza na płatniku, aby w swoich przepisach wewnętrznych wprowadził strukturę wielozakładową prowadzonego przedsiębiorstwa (a nawet nadał poszczególnym zakładom przymiot wewnętrznych pracodawców wobec zatrudnionych pracowników) i nałożył na kierownictwo poszczególnych zakładów odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa załogi oraz poddał tak wyodrębnione

jednostki wewnątrz nadzorowi właściwych terytorialnie ogniw Państwowej Inspekcji Pracy. Przy takim schemacie organizacyjnym stwierdzone przez inspektora PIP w danym zakładzie nieprawidłowości w przestrzeganiu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy mają ograniczony zakres przedmiotowy i podmiotowy. Uchybienia te wynikają bowiem z nieprawidłowego zorganizowania, pod względem bezpieczeństwa, procesu pracy w tym tylko zakładzie i są rezultatem zaniedbań jego kierownictwa, a same naruszenia stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników wyłącznie tej wewnętrznej jednostki organizacyjnej osoby prawnej. Naliczanie zwiększonej składki na ubezpieczenie wypadkowe za pracowników pozostałych zakładów spółki jest nieproporcjonalne do skali stwierdzonych uchybień w przestrzeganiu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przez płatnika i rozmiarów płynących stąd zagrożeń dla zatrudnionych przezeń pracowników. Jest zatem sankcją zbyt dolegliwą, gdyż cel w postaci ochrony życia i zdrowia pracowników przez zdyscyplinowanie pracodawcy do zapewnienia załódze bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, można osiągnąć karząc go za zaniedbania ujawnione w danym zakładzie przez naliczenie zwiększonej składki na ubezpieczenie wypadkowe tylko przy uwzględnieniu liczby pracowników zatrudnionych w tymże zakładzie, mobilizując w ten sposób płatnika do podjęcia stosownych działań organizacyjnych i personalnych w tej jednostce wewnętrznej, w której rzeczywiście zachodzi taka potrzeba. Przyjęta przez Sąd Apelacyjny interpretacja przepisu art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej godzi zatem w wymienione wyżej zasady konstytucyjne.

Uznając za słuszne zarzuty podniesione w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia prawa materialnego, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

