

Sygn. akt III UZP 9/21

UCHWAŁA

Dnia 16 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSN Zbigniew Korzeniowski

Protokolant Joanna Porowska

w sprawie z odwołania Zakładów (...) "P." Z.K.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w K.

o wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 16 lutego 2022 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt III AUa (...),

czy zawiadomienie płatnika przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonane w trybie art. 32 ust. 1 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1205) stanowi decyzję organu w przedmiocie ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym, która to decyzja musi poprzedzać ewentualne wydanie decyzji sankcyjnej, o jakiej jest mowa w art. 34 ust. 1 albo ust. 2 ustawy wypadkowej?

podjął uchwałę:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustala w decyzji wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym (art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 423 ze zm. w związku z art. 27 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 2019 r., poz. 1205 ze zm.), jeżeli płatnik składek kwestionuje wysokość tej stopy ustaloną w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) przedstawił na podstawie art. 390 k.p.c. pytanie prawne w następującej sprawie. Z. K. (płatnik składek) prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą pod firmą Z.K. Zakłady (...) „P.” (...) z siedzibą w S., w ramach której zatrudnia 350-400 pracowników. Praca w przedsiębiorstwie jest wykonywana w warunkach występowania czynników szkodliwych dla zdrowia, związanych z emitowaniem hałasu, a także pyłu i wibracji. Znajdujące się w przedsiębiorstwie maszyny i urządzenia emitują hałas przekraczający dopuszczalną normę 85 Db. Płatnik składek wyposaża swoich pracowników w środki ochrony indywidualnej słuchu w postaci naszników ochronnych oraz zatyczek do uszu. Płatnik składek sporządzał w latach 2003-2016 i przekazywał do ZUS deklaracje ZUS IWA, informujące o liczbie pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń lub natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy. Płatnik złożył informacje, w których wykazał następującą liczbę osób na takich stanowiskach: rok 2007 – 103 osoby; rok 2004 – 81 osób; rok 2005 – 86 osób; rok 2006 – 93 osoby; rok 2007 – 103 osoby; rok 2008 – 93 osoby; rok 2009 – 99 osób; rok 2010 – 108 osób; rok 2011 – 80 osób; rok 2012 – 80 osób; rok 2013 – 80 osób; rok 2014 – 98 osób; rok 2015 – 116 osób; rok 2016 – 116 osób. W latach 2015-2017 u płatnika składek przeprowadzono kontrole Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Inspekcji Pracy, w trakcie których nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. W 2016 r. płatnik składek, przy wsparciu audytora, przeprowadził procedurę audytu kosztów ponoszonych z tytułu obowiązkowych składek na ubezpieczenie wypadkowe. W raporcie z 14 lutego 2017 r. audytor zawarł informację, że płatnik w latach 2003-2016 nieprawidłowo sporządzał deklaracje rozliczeniowe w zakresie liczby osób

zatrudnianych w warunkach zagrożenia. Zdaniem audytora płatnik wykazywał liczbę pracowników pracujących w takich warunkach, nie uwzględniając tego, że stosowane przez nich środki ochrony osobistej minimalizowały zagrożenie do poziomu zgodnego z normami. W raporcie sformułowano zalecenie skorygowania deklaracji rozliczeniowych ZUS IWA za lata 2003-2016 w zakresie liczby osób zatrudnianych w warunkach zagrożenia przez wykazanie liczby „0”.

Płatnik w dniu 12 kwietnia 2017 r. złożył w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. (organ rentowy) korekty deklaracji rozliczeniowych ZUS IWA za lata 2003-2016, wykazując w każdej z nich, że liczba pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia w poszczególnych latach wynosiła „0”. Pismem z 14 kwietnia 2017 r. wyjaśnił powody dokonania korekt. Organ rentowy w piśmie z 23 maja 2017 r. wezwał płatnika do przedłożenia dokumentów uzasadniających złożenie korekt deklaracji rozliczeniowych. Pismami z 17 grudnia 2017 r. organ rentowy na podstawie art. 32 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 2017 r., poz. 1773 ze zmianami, dalej jako ustawa wypadkowa) zawiadomił płatnika, że wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w latach składkowych obejmujących okresy rozliczeniowe wynosi odpowiednio: od 1 kwietnia 2008 do 31 marca 2009 – 3,06% podstawy jej wymiaru; od 1 kwietnia 2011 r. do 31 marca 2012 – 3,08%; od 1 kwietnia 2012 do 31 marca 2013 – 3,29%; od 1 kwietnia 2013 do 31 marca 2014 – 3,04%; od 1 kwietnia 2014 do 31 marca 2015 – 3,04%; od 1 kwietnia 2016 do 31 marca 2017 – 3,16%; od 1 kwietnia 2017 do 31 marca 2018 – 3,16%. Płatnik został przez organ rentowy poinformowany, że w dokumentach rozliczeniowych za podane okresy należy wykazywać składki na ubezpieczenia wypadkowe obliczone według podanych przez organ rentowy prawidłowych stóp procentowych. Wysokość stopy procentowej została ustalona na podstawie pierwotnie przekazanych danych w deklaracji ZUS IWA, złożonych za kolejne 3 lata kalendarzowe. Ponadto, pismami z 18 grudnia 2017 r. organ rentowy zawiadomił płatnika o wszczęciu i zakończeniu postępowań wyjaśniających w sprawie ustalenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe za sporne okresy. Pismem z 27 lutego 2018 r. organ rentowy poinformował płatnika, że sporządzone przez

niego korekty deklaracji ZUS IWA nie zostały uznane za prawidłowe, zaś w przypadku gdy płatnik przekaze nieprawidłowe dane w informacji ZUS IWA, które spowodują zaniżenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, organ rentowy ustali w drodze decyzji stopę procentową tej składki na cały rok składkowy w wysokości 150% stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych. Organ rentowy wyjaśnił, że płatnik powinien skorygować złożone w kwietniu 2017 r. dokumenty ZUS IWA, wykazując w bloku „IV” polu „04” liczbę osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

Pismem z 13 marca 2018 r. płatnika poinformował organ rentowy, że nie zgadza się ze stanowiskiem w zakresie konieczności sporządzenia korekt złożonych przez niego uprzednio korekt deklaracji rozliczeniowych ZUS IWA za lata 2003-2016 w odniesieniu do liczby osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia. W konsekwencji płatnik nie skorygował deklaracji zgodnie z żądaniem organu rentowego, co stanowiło podstawę do wydania przez organ rentowy, na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej decyzji z 29 marca 2018 r. oraz 4 kwietnia 2018 r., podwyższających o 50% stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 29 grudnia 2020 r., VI U (...) oddalił odwołania wniesione przez płatnika składek.

Sąd pierwszej instancji uznał, że do kompetencji organu rentowego należy ustalanie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej danego płatnika składek, w oparciu o przekazane przez niego deklaracje rozliczeniowe ZUS IWA, które również podlegają weryfikacji przez organ rentowy. O ustaleniu stopy organ rentowy zawiadamia płatnika składek, który następnie ma możliwość zakwestionowania przyjętych danych do ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Organ rentowy może kontrolować płatników składek w zakresie podawania przez nich danych mających bezpośredni wpływ na wysokość składki oraz wydawać decyzje w przedmiocie zmiany procentowej wysokości składki także po upływie danego roku składkowego. W niniejszej sprawie organ rentowy zakwestionował dane służące do ustalenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe za wskazane okresy rozliczeniowe, argumentując, że nie było podstawy do nieuwzględnienia w

deklaracji rozliczeniowej liczby pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia tylko z uwagi na fakt, iż wyposażeni są oni przez zakład pracy w środki ochrony indywidualnej słuchu.

Sąd Okręgowy podzielił zapatrywanie wyrażone w wyroku orzeczeniu TS z 19 maja 2011 r. C-256/10, David Barcenilla Fernández i Pedro Antonio Macedo Lozano przeciwko Gerardo García SL. (EU:C:2011:326), w którym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej interpretował dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/10 w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, dotyczącą narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (hałasem) – (Dz.Urz. UE L 2003 Nr 42, s. 38, dalej jako dyrektywa 2003/10), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/30 z dnia 20 czerwca 2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 89/391/EWG, jej dyrektywy szczegółowe oraz dyrektywy Rady 83/477/EWG, 91/383/EWG, 92/29/EWG i 94/33/WE w celu uproszczenia i racjonalizacji sprawozdań z praktycznego wdrażania dyrektyw (Dz.Urz. UE L 2007 Nr 165, s. 2) i przyjął, że pracodawca, w którego przedsiębiorstwie dzienny poziom ekspozycji na hałas pracowników, mierzony bez uwzględnienia skutków używania indywidualnych środków ochrony słuchu, wynosi 85 dB, nie spełnia obowiązków wynikających z tej dyrektywy przez samo wydanie pracownikom takich środków ochrony umożliwiających obniżenie dziennej ekspozycji na hałas poniżej 80 dB, ponieważ na pracodawcy ciąży obowiązek wdrożenia programu modernizacji środków technicznych lub organizacyjnych, zmierzających do zmniejszenia takiej ekspozycji na hałas mierzony bez uwzględnienia skutków używania indywidualnych środków ochrony słuchu, do poziomu poniżej 85 dB.

W ocenie Sadu Okręgowego, płatnik składek w złożonych przez siebie korektach pierwotnych dokumentów ZUS IWA nieprawidłowo wykazał, że w spornych okresach liczba pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia wynosi 0, co miało wpływ na ustalenie prawidłowej wysokości stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe. Organ rentowy nie zaakceptował korekt i ustalił prawidłową wysokość stopy składki na podstawie pierwotnie wskazywanej liczby pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia. Płatnik nie przekazał

korekt w ciągu 14 dni. W konsekwencji organ rentowy wydał decyzje sankcyjne na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej.

W ocenie Sądu Okręgowego, wbrew twierdzeniom płatnika, nie było konieczne wydanie przez organ rentowy uprzedniej decyzji, ustalającej prawidłową wysokość składki, gdyż z art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej wynika, że organ rentowy jedynie zawiadamia płatnika składek o wysokości stopy procentowej składki. Sąd Okręgowy nie zgodził się ze stwierdzeniem, że art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej nie powinien mieć zastosowania, gdyż nie doszło do zaniżenia stopy procentowej składek, które zostały opłacone według pierwotnie naliczonych składek (sprzed korekty). Sąd Okręgowy uznał, że płatnik, dokonując korekty wymiaru składek, w istocie na nowo podał dane, które zastąpiły pierwotne dane. To uruchomiło od początku całe postępowanie w sprawie wysokości składek, w tym możliwość zastosowania instrumentu dyscyplinującego z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. Zdaniem Sądu Okręgowego, organ rentowy nie ma obowiązku określania wysokości stopy procentowej składek na podstawie nieprawidłowych danych. Wystarczające jest ustalenie, że skutkowałyby one ustaleniem stopy procentowej składki w nieprawidłowej wysokości.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego wniósł płatnik składek, zaskarżając go w całości.

Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z 9 września 2021 r., III AUa (...) przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o treści: „czy zawiadomienie płatnika przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonane w trybie art. 32 ust. 1 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1205) stanowi decyzję organu w przedmiocie ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym, która to decyzja musi poprzedzać ewentualne wydanie decyzji sankcyjnej, o jakiej jest mowa w art. 34 ust. 1 albo ust. 2 ustawy wypadkowej ?”

Sąd drugiej instancji, analizując art. 32 i art. 34 ustawy wypadkowej stwierdził, że w myśl stanowiska Sądu pierwszej instancji płatnik składek może w istocie weryfikować prawidłowość stanowiska organu rentowego w zakresie ustalenia podstawowej wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie

wypadkowe dopiero na etapie odwołania od decyzji sankcyjnej wydanej w na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. Sąd Apelacyjny zauważył jednak, że można też przyjąć odmienną interpretację o ile uzna się, że przepisy art. 34 i 32 ustawy wypadkowej pozostają w ścisłej korelacji, przez to, że art. 32 ustawy wypadkowej reguluje swoistą procedurę wstępną dla wdrożenia postępowania na podstawie art. 34 tej ustawy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego istotne znaczenie dla interpretacji wskazanych przepisów ustawy wypadkowej ma art. 83 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zmianami, dalej jako ustawa systemowa), w myśl którego organ rentowy wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw, dotyczących w szczególności ustalania wymiaru składek i ich poboru, a od decyzji organu rentowego przysługuje odwołanie. Ponadto art. 104 § 1 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej wprowadza zasadę, wedle której organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, aktualnie praktykowany model postępowania sankcyjnego, w którym nie przewiduje się odrębnego postępowania i wydania decyzji w przedmiocie ustalenia stopy procentowej przed wydaniem decyzji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, został przyjęty bez uwzględnienia art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej, nakazującego wydanie indywidualnej decyzji w zakresie wymiaru składek. W ocenie Sądu Apelacyjnego z przepisów ustawy wypadkowej, w szczególności z art. 32 ust. 1 wynika, że ustalenie składki wypadkowej powinno być dokonane etapowo, najpierw w formie decyzji administracyjnej i dopiero po jej uprawomocnieniu się możliwe jest ewentualnie zastosowanie sankcji składkowej za zaniechanie płatnika określone w art. 34 ustawy wypadkowej. W przypadku sporu między płatnikiem a organem, ustawa wypadkowa nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw przez to, że organ rentowy ogranicza się do zakomunikowania stanowiska prawnego przez zawiadomienie, chociaż powinien wydać w tym przedmiocie decyzję. W ocenie Sądu Apelacyjnego istnieje konieczność interpretacji art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej, która to interpretacja w dotychczasowej formule budzi wątpliwości w zakresie stosowania tego przepisu zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w (...) dotyczy wykładni przepisów ustawy wypadkowej, normujących odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia wypadkowe. Zagadnienie to ujawniło się w sprawie z odwołania płatnika od decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia podwyższonej do 150% wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej. Należy zatem na wstępie przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, że podwyższenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej jest sankcją (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 października 2013 r., I UK 103/13, OSNP 2015 nr 1, poz. 11; z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11, OSNP 2012 nr 15-16, poz. 199; z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, OSNP 2013 nr 1-2, poz. 21; z dnia 6 września 2012 r., II UK 39/12, LEX nr 1259655; z dnia 8 listopada 2013 r., II UK 147/13, LEX nr 1396514; z dnia 4 lutego 2021 r., II USKP 8/21, LEX nr 3117743; z dnia 21 maja 2019 r., I UK 74/18, LEX nr 2664775; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2011 r., II UZP 1/11, OSNP 2012 nr 7-8, poz. 102) o charakterze represyjnym (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11, OSNP 2012 nr 15-16, poz. 199; z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, LEX nr 1130156; P. Prusinowski, Zwiększenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie art. 34 ustawy wypadkowej, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies on Labour Law and Social Policy)* 2015, Vol. 22). Niekiedy nawet używa się określenia sankcja karno-administracyjna (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2013 r., II UK 431/12, OSNP 2014 nr 11 poz. 159; co do przesłanek kwalifikacji jako takich sankcji kar nakładanych przez organy administracji zob. M. Szpyrka, Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego, Warszawa 2020, s. 64-65). Sankcja ta polega na ustaleniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w represyjnej wysokości 150% prawidłowo ustalonej stopy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto już,

że istnieje zasadnicze podobieństwo między podwyższeniem stopy procentowej składki przy zastosowaniu art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej a opłatą dodatkową wymierzaną na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (wyroku z 21 lutego 2012 r., I UK 207/11), a w konsekwencji poddanie decyzji wymierzającej płatnikowi składek „karną” wyższą stopę procentową składki kontroli sądowej oznacza, iż decyzja ta podlega ocenie w zakresie wszelkich jej aspektów, nie tylko formalnych, ale również merytorycznych.

W dalszej kolejności należy przypomnieć, że celem art. 34 ustawy wypadkowej jest zdyscyplinowanie płatników do należytego wykonywania ciążących na nich obowiązków (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2013 r., II UK 147/13, LEX nr 1396514). Sposób ustalania wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe wymaga rzetelnej współpracy między płatnikiem składek a organem rentowym. Odbiega bowiem od ogólnych zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy systemowej stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń. Z kolei w art. 22 ust. 2 ustawy systemowej przyjęto, że zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W odniesieniu do płatników zgłaszających do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych zasadą jest, że opłacają oni składkę według zindywidualizowanej stopy procentowej. Stopa ta ustalana jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w myśl art. 28 ust. 1 ustawy wypadkowej, a na podstawie art. 32 ustawy wypadkowej podawana do wiadomości płatnika. Stopa ta stanowi iloczyn stopy procentowej właściwej dla grupy działalności, do której należy płatnik, ustalonej – zgodnie z art. 30 ustawy oraz § 4 i załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 757 ze zmianami, dalej jako rozporządzenie) – według przypisanej dla każdej z grup działalności kategorii ryzyka i wskaźnika korygującego ustalanego stosownie

do zasad określonych w art. 31 ustawy wypadkowej i § 5-8 rozporządzenia. Nie jest więc możliwe samodzielne ustalenie stopy procentowej przez płatnika składek (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2017 r., I UK 203/16, OSNP 2018 nr 6, poz. 80).

Dlatego też – w myśl art. 29 oraz art. 31 ust. 3 i 6 ustawy wypadkowej – płatnicy zgłaszający do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych są zobowiązani do przekazywania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych danych służących do ustalenia kategorii ryzyka dla swojej grupy działalności (takich jak rodzaj działalności według PKD ujęty w rejestrze REGON) oraz wskaźnika korygującego (liczba osób zgłoszonych do ubezpieczenia wypadkowego oraz liczba poszkodowanych w wypadkach ogółem, poszkodowanych w wypadkach śmiertelnych i ciężkich oraz zatrudnionych w warunkach zagrożenia). W konsekwencji, stosownie do art. 31 ustawy wypadkowej, płatnik zobowiązany jest przekazać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wymagane dane w informacji rocznej do 31 stycznia każdego roku. Na podstawie tych danych ustalana jest stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe na rok składkowy (art. 2 pkt 8 ustawy wypadkowej), to jest okres obowiązywania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe należnych za okres od dnia 1 kwietnia danego roku do dnia 31 marca następnego roku (art. 27 ustawy wypadkowej). Następnie na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy, o wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym organ rentowy zawiadamia płatnika składek, o którym mowa w art. 28 ust. 2, nie później niż do dnia 20 kwietnia danego roku, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 33 ust. 1 i 2. Zgodnie natomiast z ust. 2 tego przepisu, jeżeli płatnik składek do dnia 30 kwietnia danego roku nie otrzyma takiego zawiadomienia, powinien zwrócić się do jednostki organizacyjnej Zakładu właściwej ze względu na swoją siedzibę o podanie wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Z powyższego wynika, że zasady ustalania składki na ubezpieczenie wypadkowe opierają się na deklaracjach składanych regularnie przez płatników. Deklaracje te mogą być następnie korygowane zarówno samodzielnie przez płatnika, jak i przez płatnika z inicjatywy organu rentowego. W konsekwencji takiej konstrukcji obowiązku składkowego, w art. 34 ustawy wypadkowej przewidziano

ujemne konsekwencje dla płatników za niewywiązywanie się z powinności ciążących na nich w zakresie współpracy z organem rentowym w zakresie ustalania składki na ubezpieczenie wypadkowe. Jest to klasyczny przepis wymuszający określone zachowanie na adresacie obowiązku publicznoprawnego w zakresie współpracy z organem administracji publicznej odpowiedzialnym za wykonywanie i nadzorowanie przestrzegania przepisów prawa publicznego przez podmioty prywatne (por. wyrok Sądu Najwyższego dnia 10 sierpnia 2016 r., III SK 45/15, LEX nr 2117655.).

Jeżeli płatnik składek nie przekaze do organu rentowego żadnych danych lub przekaze nieprawdziwe dane wymagane do ustalenia właściwej stopy składki na ubezpieczenie wypadkowe, co spowoduje zaniżenie stopy procentowej składki, organ rentowy w drodze decyzji na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej ustala stopę procentową składki na cały rok składkowy w wysokości 150% stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych. Taka decyzja organu rentowego jest decyzją sankcyjną nałożoną na nierzetelnego płatnika, który nie wywiązał się z obowiązku zawartego w art. 31 ustawy wypadkowej. Sankcja ta uznawana jest za dotkliwą, gdyż polega na konieczności uiszczenia przez płatnika składek dodatkowej opłaty w wysokości 50% ponad normę, którą płatnik powinien był opłacić, gdyby przekazał prawdziwe dane na temat istniejącego u niego ryzyka zawodowego (por. D. Wajda, [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, art. 22, Nb 17, Warszawa 2011, s. 398). Obok celu represyjnego, sankcja z art. 34 ustawy wypadkowej realizuje cel prewencyjny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11, OSNP 2012 nr 15-16, poz. 199), zapewniając dodatkową motywację dla płatników do rzetelnego wywiązywania się z obowiązków nałożonych na nich w ustawie wypadkowej w odniesieniu do zasad ustalania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. To jednak represyjny charakter sankcji w postaci podwyższonej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe rzutuje na wykładnię samego art. 34 ustawy wypadkowej jak i pozostałych przepisów ustawy wypadkowej normujących inne kwestie wpływające na zastosowanie art. 34 tej ustawy.

Pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w (...) zostało przedstawione w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego, w której zastosowano sankcję z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. Zgodnie z ogólnymi regułami dotyczącymi spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w zależności od zakresu odwołania od takiej decyzji organu rentowego przedmiotem postępowania jest rozstrzygnięcie sporu między organem rentowym a płatnikiem, dotyczącym tego, czy w ogóle spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 34 ustawy wypadkowej lub czy przepis ten został przez organ rentowy zastosowany prawidłowo na etapie ustalania wysokości stopy procentowej. Tymczasem z treści pytania prawnego Sądu drugiej instancji wynika, że koncentruje się na rozstrzygnięciu problemu prawnego, który zakotwiczony został przede wszystkim w art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej. Problem prawny dostrzeżony przez Sąd Apelacyjny w (...) dotyczy wprost statusu zawiadomienia kierowanego przez organ rentowy na podstawie tego przepisu do płatnika składek jako decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a. w kontekście wpływu na zastosowanie art. 34 ustawy wypadkowej. Sąd drugiej instancji zakłada bowiem w uzasadnieniu pytania prawnego, że nałożenie sankcji z art. 34 ustawy wypadkowej powinno poprzedzać wydanie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania składkowego na dany okres składkowy. Kluczowy zaś – w ocenie Sądu Najwyższego – przepis art. 34 ust. 1 i 2 ustawy wypadkowej powołany został w treści zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd drugiej instancji jedynie w tle. Sąd Apelacyjny w (...) zdaje się bowiem traktować wydanie decyzji przez organ rentowy w przedmiocie ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązujące w danym roku składkowym jako formalny warunek wydania decyzji, o której mowa w art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, której to decyzji i zawartego w niej rozstrzygnięcia dotyczy postępowanie w niniejszej sprawie.

W tym zakresie Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że kwestia kwalifikacji zawiadomienia z art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej, o które pyta Sąd drugiej instancji, jako decyzji organu rentowego w rozumieniu art. 104 k.p.a. jest istotnym problemem prawnym, który występuje w sprawie z odwołania od rozstrzygnięcia zawartego w takim zawiadomieniu. Problem ten nie ma tak istotnego znaczenia w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 34 ust. 1 ustawy

wypadkowej. W sprawie takiej kluczowe znaczenie ma wykładnia art. 34 ustawy wypadkowej w zakresie materialnoprawnych i proceduralnych warunków, jakie muszą być spełnione, aby zastosowanie normy wynikającej z tego przepisu przez organ rentowy w decyzji z art. 34 ustawy wypadkowej, mogło zostać uznane za prawidłowe przez sąd ubezpieczeń społecznych. Nie pozbawia to jednak pytania prawnego Sądu drugiej instancji cech zagadnienia prawnego występującego w tej sprawie, ale uzasadnia udzielenie takiej odpowiedzi przez Sąd Najwyższy, która będzie koncentrować się wokół zagadnienia, czy warunkiem zastosowania art. 34 ustawy wypadkowej jest wydanie przez organ rentowy decyzji ustalającej wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe dla konkretnego płatnika.

Zdaniem Sądu Najwyższego, z treści art. 34 ustawy wypadkowej – wykładanego nawet bez rygorów interpretacyjnych podyktowanych represyjnym charakterem ustanowionej w nim sankcji – wynika wyraźnie, że przepis ten uprawnia organ rentowy do ustalenia podwyższonej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w dwóch stanach faktycznych. Wspólnym elementem tych dwóch stanów faktycznych jest wywołanie skutku w postaci zaniżenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe ustalonej na podstawie danych przekazanych przez płatnika w stosunku do stopy ustalonej (składki należnej) na podstawie prawidłowych danych. Ta wspólna przesłanka zastosowania art. 34 ustawy wypadkowej do różnych stanów faktycznych nie jest istotna dla rozstrzygnięcia wątpliwości Sądu drugiej instancji w niniejszej sprawie. Kluczowe znaczenie ma bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakich to dwóch stanach faktycznych organ rentowy może ustalić „karną” stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Pierwszy stan faktyczny to sytuacja, w której „płatnik składek nie przekaże informacji, o której mowa w art. 31 ust. 6” ustawy wypadkowej. Stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe może zostać podniesiona, gdy płatnik nie wykona do 31 stycznia danego roku obowiązku przedłożenia organowi rentowemu danych pozwalających na ustalenie wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej płatnika w danym roku składkowym. Tym samym pierwszym zachowaniem, które podlega sankcji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej jest samo zaniechanie płatnika w przekazaniu informacji rocznej.

Warunkiem nałożenia sankcji za takie zaniechanie nie jest wydanie jakiegokolwiek decyzji organu rentowego w przedmiocie obowiązku składkowego na ubezpieczenie wypadkowe. „Karze” podlega bowiem zachowanie samego płatnika, który wbrew obowiązkowi nie współpracuje z organem rentowym na etapie poprzedzającym ustalenie zindywidualizowanej wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

W stanie faktycznym sprawy, w której przedstawiono zagadnienie prawne, takie zachowanie płatnika nie miało miejsca i nie stanowiło podstawy faktycznej nałożenia sankcji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, dlatego należy rozważyć, czy wydanie decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe stanowi warunek zastosowania tego przepisu w drugim stanie faktycznym wchodzącym w zakres jego normowania.

Ten drugi stan faktyczny, który pozwala organowi rentowemu zastosować art. 34 ustawy wypadkowej, to sytuacja, w której „płatnik składek nie przekaze korekty informacji, o której mowa w art. 31 ust. 6, w terminie 14 dni od otrzymania wezwania Zakładu”. Podkreślenia wymaga, że art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej nie normuje, kiedy organ rentowy może wezwać płatnika do dokonania korekty informacji. Podstaw prawnych dla takiego wezwania organu rentowego oraz dla obowiązku płatnika składek do korygowania informacji rocznej należy szukać w innych przepisach ustawy wypadkowej lub systemowej. Sankcja z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej koresponduje z obowiązkiem nałożonym na płatnika w art. 31 ust. 10 pkt 2 i ust. 11 tej ustawy. Jest to generalnie obowiązek reagowania na kierowane w różnym trybie wezwania organu rentowego do przedstawienia prawidłowych danych, stanowiących podstawę dla ustalenia indywidualnej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Zgodnie z art. 31 ust. 10 pkt 2, płatnik składek jest zobowiązany do złożenia korekty informacji, o której mowa w ust. 6, w ciągu 7 dni od otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez Zakład. Według art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej, „jeżeli konieczność korekty danych podanych w informacji, o której mowa w ust. 6, wynika ze stwierdzenia nieprawidłowości przez Zakład w decyzji – płatnik powinien złożyć korektę informacji nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się decyzji”. Natomiast stosownie do art. 31 ust. 11 pkt 2 ustawy wypadkowej, „jeżeli

konieczność korekty danych podanych w informacji, o której mowa w ust. 6, wynika ze stwierdzenia nieprawidłowości przez Zakład podczas kontroli – płatnik powinien złożyć korektę informacji nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli”.

Z zestawienia normy sankcjonowanej z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej z normą sankcjonującą z art. 34 ust. 1 tej ustawy wynika, że sankcji podlega zignorowanie wezwania organu rentowego do skorygowania informacji rocznej lub zwłoka w jego wykonaniu skutkujące bezskutecznym upływem terminu 14 dni. Chodzi o brak reakcji na wezwanie organu rentowego oraz o nieprawidłowe wykonanie tego obowiązku przez dokonanie korekty informacji rocznej w innym zakresie niż wzywał do tego organ rentowy. Artykuł 34 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej obejmuje również sytuacje, w których płatnik wykonuje jedynie pozornie wezwanie organu rentowego do złożenia korekty informacji rocznej (np. poprawiając dane wskazane jako nieprawidłowe a jednocześnie przedstawiając nieprawidłowe dane w innym obszarze). Niezależnie od konkretnej postaci, jaką przyjmie uchybienie obowiązkowi z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej, dla zastosowania art. 34 ust. 1 tej ustawy nie jest konieczne wydanie jakiegokolwiek decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości zindywidualizowanej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Sankcji podlega bowiem – co należy ponownie podkreślić – niewykonanie obowiązku rzetelnej współpracy płatnika z organem rentowym przy ustalaniu wysokości obowiązku składkowego. Sąd Najwyższy zwraca bowiem uwagę, że w art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej mowa o sankcjonowaniu niedokonania w terminie 14 dni „korekty tej informacji”. Z wcześniejszego fragmentu przypisu wynika zaś jednoznacznie, że pod pojęciem „tej informacji” należy rozumieć informację z art. 31 ust. 6 ustawy wypadkowej. Organ rentowy może zatem zastosować art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, tylko gdy płatnik nie wywiąże się z obowiązku skorygowania informacji złożonej do 31 stycznia danego roku a nieprawidłowości zostały przez organ rentowy wychwycone przy ustalaniu zindywidualizowanej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Omówione do tej pory sytuacje, kiedy można stosować art. 34 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej, nie obejmują okoliczności

faktycznych niniejszej sprawy. Przypomnieć należy, że płatnik składał informacje roczne, płacił składki na ubezpieczenia wypadkowe ustalone dla niego przez organ rentowy i podane do wiadomości w trybie przewidzianym w art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej a dopiero po kilkunastu latach złożył korekty deklaracji rozliczeniowych ZUS IWA za lata 2003-2016. Organ rentowy nie zaakceptował tych korekt i wezwał płatnika do złożenia „korekty do korekty”, a nie do skorygowania informacji rocznej. Z kolei płatnik składek nie zignorował wezwania organu rentowego w rozumieniu przedstawionym powyżej, lecz nie zgodził się z wynikającym z tego wezwania żądaniem organu rentowego, przedstawiając argumentację, która podważała zasadność stanowiska organu rentowego zawartego w wezwaniu do dokonania „korekty korekty”. W ten sposób płatnik zainicjował spór z organem rentowym co do rzeczywistego wymiaru obowiązku składkowego za zakończone już lata składkowe. W takich okolicznościach nie można płatnika karać na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej bez względu na to, czy zawiadomienie o ustaleniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe z art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej jest decyzją.

Zdaniem Sądu Najwyższego, ustawodawca przewidział – choć nie wprost – możliwość wystąpienia takiego sporu i konieczność rozstrzygnięcia go decyzją, w art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej. W odróżnieniu od obowiązku złożenia „korekty informacji, o której mowa w [art. 31] ust. 6” (art. 31 ust. 10 pkt 2 ustawy wypadkowej), w art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej mowa o „konieczności korekty danych podanych w informacji, o której mowa w [art. 31] ust. 6”. Ustawodawca rozróżnia więc między samą korektą informacji z art. 31 ust. 6 ustawy wypadkowej (która jest zasadna w trakcie ustalania zindywidualizowanej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe) a korygowaniem danych podanych w tej informacji już po ustaleniu tej stopy dla konkretnego płatnika. Uwagę zwraca, że art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej stanowi o konieczności korekty danych, która wynika „ze stwierdzenia nieprawidłowości przez Zakład w decyzji”. Unormowanie to uzupełnia art. 31 ust. 11 pkt 2 ustawy wypadkowej, który jako źródło stwierdzenia takich samych nieprawidłowości podlegających korekcie traktuje kontrolę organu rentowego u płatnika. W obu przypadkach chodzi o sytuacje, w których to organ rentowy stwierdza, że *ex post* konieczne jest

dostosowanie danych przedstawianych przez płatnika w dokumentacji rozliczeniowej do stanu rzeczywistego.

Artykuł 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej nie rozstrzyga, kiedy i na jakiej podstawie organ rentowy wydaje decyzję, z której wynika konieczność korekty danych w informacji rocznej. Normuje jedynie konsekwencje takiego rozstrzygnięcia organu rentowego: płatnik w terminie 7-miu dni od uprawomocnienia się decyzji, stwierdzającej nieprawidłowości w zakresie danych przedkładanych organowi rentowemu na użytek rozliczenia składki na ubezpieczenia wypadkowe ma obowiązek złożenia korekty informacji rocznej. Zdaniem Sądu Najwyższego dopiero niedochowanie tego terminu upoważnia organ rentowy do zastosowania sankcji z art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, który to przepis uprawnia organ rentowy do wymierzenia sankcji w postaci ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 150% w ściśle określonych sytuacjach. W szczególności chodzi o niewykonanie wezwania organu rentowego do wprowadzenia zmian w danych podanych w informacji rocznej. Wezwanie takie musi mieć podstawę prawną, której dostarcza właśnie art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej: organ rentowy może wystąpić z takim wezwaniem po bezskutecznym upływie terminu na wykonanie jego decyzji, stwierdzającej nieprawidłowości w dokumentacji rozliczeniowej przedstawianej przez płatnika a źródłem tych nieprawidłowości może być wadliwa (nieuprawniona) ocena przez płatnika, że nie zatrudnia pracowników w warunkach zagrożenia. Bezskuteczny upływ tego terminu oznacza naruszenie obowiązku rzetelnej współpracy płatnika z organem rentowym przy ustalaniu wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe także za zakończone lata składkowe, który to obowiązek jest zabezpieczany przez art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej.

Dlatego Sąd Najwyższy przyjmuje, że w sytuacji, gdy po ustaleniu indywidualnej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe płatnik koryguje dane złożone w informacji rocznej, które stanowiły podstawę ustalenia tej składki a organ rentowy nie zgadza się z treścią i skutkami skorygowanych danych, zastosowanie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej musi poprzedzać wydanie decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 11 pkt 1 ustawy wypadkowej. Stanowisko to koresponduje z poglądami prawnymi wyrażonymi już w orzecznictwie Sądu

Najwyższego, zgodnie z którym organ rentowy może kontrolować płatników składek w zakresie podawania przez nich danych mających bezpośredni wpływ na wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe także po upływie danego roku składkowego i wówczas ma obowiązek wydawać decyzje w przedmiocie zmiany procentowej wysokości składki (wyrok Sądu Najwyższego z 10 maja 2017 r., I UK 203/16). Sąd Najwyższy w obecnym składzie przyjmuje jednak, że podstawę prawną dla decyzji, jaką organ rentowy powinien wydać w niniejszej sprawie (decyzji rozstrzygającej spór między organem rentowym a płatnikiem składek co do wysokości stopy procentowej składki i należnych składek za zakończone okresy składkowe) stanowią art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej stosowany w zbiegu z art. 27 ust. 1 ustawy wypadkowej (odmiennie wyrok Sądu Najwyższego z 10 maja 2017 r., I UK 203/16, który podstawy prawnej do wydawania decyzji dotyczących zakończonych lat składkowych upatruje w art. 32 ustawy wypadkowej). Artykuł 32 ustawy wypadkowej normuje jedynie obowiązek informacyjny po stronie organu rentowego (por. D. Wajda, [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, art. 22, Nb 10, Warszawa 2011, s. 396). Organ ma zawiadomić płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych o wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczeni wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym w terminie do 20 kwietnia danego roku. Jeżeli płatnik w terminie do 30 kwietnia danego roku nie otrzyma takiego zawiadomienia, powinien zwrócić się do organ rentowego o podanie tych informacji. Litera przepisu stanowi o „zawiadomieniu” jako czynności techniczno-organizacyjnej. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma aktualnie jurydycznej potrzeby zrównania tego zawiadomienia z obowiązkiem zachowaniem warunków formalnych charakterystycznych dla decyzji administracyjnej. Artykuł 32 ustawy wypadkowej jest regulacją mającą przyczynić się do zachowania terminowości dokonywanych ustaleń w zakresie składki na ubezpieczenia wypadkowe i terminowego informowania o nich płatnika. Jest to podyktowane potrzebą zapewnienia sprawnego przepływu informacji między organem rentowym i płatnikiem, aby prawidłowo wyliczone składki mogły zostać w terminie opłacone i aby ubezpieczeni byli stale objęci ochroną przed ryzykiem wypadkowym. Natomiast proceduralne i materialne gwarancje dla płatnika składek,

który nie zgadza się z wyliczeniem należnych od niego składek ustalonym przez organ rentowy zapewnia przyjęta powyżej wykładnia przepisów ustawy wypadkowej uzależniająca – w przypadku sporu w tym zakresie – zastosowanie art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej od wydania przez organ rentowy decyzji ustalającej wysokość stopy procentowej (zobowiązania składkowego) za sporny okres.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.