

*Sygn. akt III AUa 876/12*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 7 listopada 2012 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:*

*Przewodniczący - Sędzia: SA (...)*

*Sędziowie: SA Grażyna Korycińska*

*SA Magdalena Kostro-Wesołowska (spr.)*

*Protokolant: st.sekr.sądowy Aneta Wąsowicz*

*po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2012 r. w Warszawie*

*sprawy (...) Spółki z o.o. w W.*

*przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w W.*

*o podwyższenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe*

*na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w W.*

*od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*

*z dnia 27 października 2011 r. sygn. akt VII U 1299/09*

*uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu Warszawa – Praga w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.*

*/-/ G. K. /-/ M. G.-D. /-/ M. K.- W.*

*Sygn. akt III AUa 876/12*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 8 września 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w W. podwyższył o 100% stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe, ustalonej dla płatnika składek (...) Sp. z o.o. w W., w roku składkowym od 1 kwietnia 2010 r. do 31 marca 2011 r.

Odwołanie od tej decyzji wniosła (...) Sp. z o.o. zarzucając jej naruszenie szeregu przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 36 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.) oraz przepisów proceduralnych.

Organ rentowy wnosił o oddalenie odwołania. Podniósł, że zaskarżona decyzja wydana została w oparciu o wnioski inspektora pracy, który dla organu ubezpieczeniowego jest wiążący. Wskazał ponadto, że kontrola warunków wykonywania pracy nie leży w zakresie jego obowiązków.

**Wyrokiem z dnia 27 października 2011 r. Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż nie podwyższa się o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, jaka zostanie ustalona dla płatnika składek (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. w roku składkowym obejmującym okres rozliczeniowy od dnia 1 kwietnia 2010 r. do dnia 31 marca 2011 r.** Ponadto Sąd zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w W. na rzecz (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W. kwotę 240 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że w okresie od 28 kwietnia 2009 r. do 13 maja 2009 r. oraz w dniu 15 lipca 2009 r. Inspektor Pracy Państwowej Inspekcji Pracy J. K. stwierdził nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa pracy, które opisał w protokołach kontroli nr (...) - (...) i (...) - (...). Na podstawie tych kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy wydała nakazy, zobowiązujące do usunięcia stwierdzonych uchybień. Lista stwierdzonych naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy zawarta została w protokole kontroli przeprowadzonej w dniach 28 kwietnia 2009 r., 6 maja 2009 r. i 13 maja 2009 r. oraz w protokole kontroli z dnia 15 lipca 2009 r.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2009 r. Państwowa Inspekcja Pracy przedstawiła Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ł. informację o przeprowadzonych kontrolach, stwierdzonych rażących nieprawidłowościach dotyczących bezpieczeństwa pracy i o spełnieniu przesłanek z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. PIP przesłała wymienione informacje „do wykorzystania zgodnie z kompetencjami”. Organ rentowy nie przeprowadził w żadnym zakresie własnego postępowania dowodowego i na podstawie otrzymanej informacji decyzją z dnia 8 września 2009 r. ustalił stopę procentową należnej od płatnika (...) Sp. z o.o. składki na ubezpieczenie wypadkowe na najbliższy rok składkowy od 10 lutego (winno być od 1 kwietnia) 2010 r. do 31 marca 2011 r. w wymiarze podwyższonym o 100%. Sąd ustalił, że w okresie od przeprowadzenia pierwszej kontroli do dnia wydania zaskarżonej decyzji odwołujący się podjął działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości wskazanych w protokole kontroli z dnia 22 maja 2009 r. Niektóre wyznaczone przez Inspektora terminy wykonania nałożonych na odwołującego się obowiązków upływały po dniu wydania zaskarżonej decyzji, jak też po dniu złożenia odwołania, niektóre z uprzednio zakreślonych terminów były przedłużane przez Inspekcję Pracy na wniosek odwołującego się.

Sąd Okręgowy podał, iż w toku postępowania zwrócił akta sprawy organowi rentowemu w celu uzupełnienia materiału sprawy z uwagi na istotne w nim braki, wynikające z nieprzeprowadzenia przez organ rentowy postępowania dowodowego w sprawie we własnym zakresie i oparcia decyzji wyłącznie na ustaleniach inspektora pracy. Organ rentowy ponownie przesłał akta sprawy do Sądu nie uzupełniając, w ocenie Sądu Okręgowego, postępowania dowodowego w żadnym zakresie, a jedynie załączając do akt pewne dokumenty Państwowej Inspekcji Pracy. W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd uznał odwołanie za zasadne. Przystępując do oceny prawnej Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 36 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych uprawniony jest do ustalenia podwyższonej o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, na wniosek inspektora pracy, a pozytywną przesłanką wydania takiej decyzji jest stwierdzenie w ciągu dwóch kolejnych kontroli, prowadzonych u płatnika przez inspektora pracy, rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. W sprawie organ rentowy na podstawie wniosku Nadinspektora Pracy z dnia 10 sierpnia 2009 r. ustalił wystąpienie u płatnika rażących nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa pracy, uznając wniosek za dokument urzędowy, gdyż został sporządzony przez organ państwowy w zakresie jego działania. Organ rentowy powoływał się na art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. Państwowej Inspekcji Pracy, określający zadania Inspekcji, na które składa się kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, które to czynności nie są wymienione w katalogu zadań ZUS w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, a w konsekwencji ZUS nie jest władny dokonywać w prowadzonym przez siebie postępowaniu oceny faktu i stopnia naruszenia przez płatnika przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy. W tym przedmiocie ZUS winien polegać na ustaleniach PIP, także w zakresie uznania stwierdzonych naruszeń za rażące.

Sąd Okręgowy uznał takie stanowisko organu rentowego za błędne. Podniósł, że wprawdzie do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym m.in. przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, to jednak pogląd, iż wniosek Inspektora Pracy ma dla organu rentowego wiążący charakter, jest błędny, z tego względu, że w świetle art. 68 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do kompetencji ZUS należy między innymi realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Niewątpliwie art. 36 ustawy z dnia 30 października 2002 r. należy do przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w konsekwencji jego realizacja należy do kompetencji ZUS.

W ocenie Sądu I instancji, ocena wystąpienia Państwowej Inspekcji Pracy oraz charakteru naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy należy do obowiązków ZUS. Na potwierdzenie tej tezy Sąd Okręgowy powołał wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt III AUa 823/09, oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt III AUa 957/09. Sąd Okręgowy w kontekście rozważań przeprowadzonych w powyższych sprawach przez Sądy Apelacyjne wskazał m.in., że Zakład Ubezpieczeń Społecznych w drodze decyzji rozstrzyga samodzielnie o zasadności wniosku inspektora pracy o podwyższenie składki na ubezpieczenie wypadkowe. Przepis art. 36 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych nie daje bowiem podstaw do przyjęcia, że organ rentowy jest związany stanowiskiem inspektora pracy. Złożenie wniosku przez inspektora pracy jest konieczne jedynie do wszczęcia postępowania administracyjnego, w którym ZUS ocenia zasadność tego wniosku. Dopiero po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego i po stwierdzeniu, że wniosek inspektora pracy był zasadny, organ rentowy wydaje decyzję określoną w art. 36 ust. 2 ustawy. Powyższa ustawa nie zawiera przepisów regulujących szczegółowy tryb postępowania w sprawach podwyższenia składki na ubezpieczenie wypadkowe, wobec czego w tym zakresie należy stosować przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z przepisami k.p.a., które znajdują zastosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Aktywność ta winna być rozumiana jako obowiązek organu wykorzystania w sprawie wszystkich dowodów znanych mu z urzędu, poszukiwania innych dowodów na potwierdzenie określonych faktów z wykorzystaniem dostępnych źródeł dowodowych, a także dopuszczenia wszystkich środków dowodowych zgłaszanych przez stronę lub innych uczestników postępowania, o ile mają one istotne znaczenie dla sprawy. Zasady prowadzenia postępowania dowodowego kładą nacisk na aktywną rolę organu administracyjnego w postępowaniu wyjaśniającym, bowiem na organie spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Sąd Okręgowy wskazał ponadto, że uznanie, iż organ rentowy jest związany wnioskiem inspektora pracy wymagałoby wskazania wyraźnego przepisu ograniczającego kompetencje ZUS w zakresie samodzielnej oceny materiału dowodowego w tym zakresie. Takiego przepisu brak w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, a wniosek taki nie wynika również z wykładni art. 36 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Organ rentowy jest więc zobowiązany do przeprowadzenia postępowania w celu ustalenia, czy w czasie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Sąd I instancji powtórzył za Sądem Apelacyjnym w Gdańsku, że: „Należy jednak mieć na względzie, iż „rażącym” nie jest każde możliwe naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, a jedynie naruszenie kwalifikowane, o największym ciężarze gatunkowym. W orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że rażące naruszenie jest zachowaniem graniczącym z umyślnością, a zarazem takim, które daje podstawę do „szczególnie negatywnej oceny postępowania”. Za rażące naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy należy uznać takie, które stanowią zagrożenia dla życia lub zdrowia pracowników.

Sąd Okręgowy podzielił w pełni argumentację zawartą w powołanych wyżej orzeczeniach Sądów Apelacyjnych w Gdańsku i P.. Zdaniem Sądu, skierowany do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosek o podwyższenie składki na ubezpieczenie zawierał całkowicie subiektywną, dowolną i nieuzasadnioną ocenę charakteru naruszeń stwierdzonych w odwołującej się spółce. Wniosek nie podlegał kontroli w toku instancji, stronie nie przysługiwała też skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Kontrola zasadności twierdzeń Inspektora Pracy odnośnie do rażącego charakteru naruszeń możliwa była zatem dopiero w postępowaniu przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, tak więc organ rentowy powinien wszcząć postępowanie, regulowane przez przepisy k.p.a. i powiadomić o tym odwołującą

się spółkę. W postępowaniu winien w szczególności zgromadzić i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz umożliwić stronie uczestnictwo. Przyjęcie przez organ rentowy założenia o zasadności wniosku Inspektora Pracy skutkowało nieprzeprowadzeniem jakiegokolwiek własnego postępowania. Postępowanie takie nie zostało przeprowadzone nawet po zwróceniu sprawy organowi rentowemu celem uzupełnienia materiału sprawy, a w postępowaniu przed Sądem organ rentowy ograniczył inicjatywę dowodową do wniosku o przeprowadzenie dowodu z akt postępowania przed Państwową Inspekcją Pracy. Sąd Okręgowy z podanych względów nie zgodził się ze stanowiskiem organu rentowego o jego związaniu wnioskiem inspektora pracy. Kierując się tymi względami Sąd uznał odwołanie za zasadne.

**Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył organ rentowy.** Apelujący zaskarżył wyrok w całości zarzucając naruszenie prawa materialnego polegające na niewłaściwym zastosowaniu art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, poprzez zwolnienie płatnika z obowiązku opłacania podwyższonej o 100% stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, pomimo że sąd nie ustalił, aby nie wystąpiły ustawowe przesłanki nałożenia podwyższonej stopy składki oraz naruszenie przepisów postępowania. Ponadto apelujący wskazał na naruszenie przepisów procedury, a zwłaszcza art. 227 i 233 k.p.c., wyrażające się niedostatecznym wyjaśnieniem okoliczności faktycznych sprawy oraz nieprawidłową ocenę materiału dowodowego, poprzez nieustalenie, czy w czasie dwóch kolejnych kontroli prowadzonych u odwołującej się spółki przez inspektora pracy stwierdzono rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Wskazując na takie zarzuty organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do sądu pierwszej instancji celem ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu apelacji podniesiono, że rozstrzygnięcie o zasadności odwołania uzależnione jest od stwierdzenia przesłanek zastosowania podwyższonej stawki, określonych w art. 36 ust. 1 ustawy z 30 października 2002 r. Przepis ten uprawnia ZUS do ustalenia stopy składki w zwiększonej wysokości w przypadku, gdy zostało stwierdzone w ciągu dwóch kolejnych kontroli, prowadzonych u płatnika przez inspektora pracy, rażące naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Dowodami na wystąpienie w niniejszej sprawie opisanej powyżej okoliczności są dokumenty zgromadzone w aktach kolejnych kontroli, przeprowadzonych przez inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy w przedsiębiorstwie odwołującego ( (...), (...)). W ocenie apelującego, Sąd Okręgowy nie poczynił żadnych ustaleń faktycznych w odniesieniu do wystąpienia u odwołującego się rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy stwierdzonego w czasie dwóch kolejnych kontroli inspektora pracy. Oznacza to, że sąd pierwszej instancji nie rozważył wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, a w szczególności akt PIP. W ocenie organu rentowego, zebrany w postępowaniu przed sądem I instancji materiał dowodowy daje podstawy do tego, aby przyjąć, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki obciążenia odwołującego się podwyższoną stawką składki, na zasadach art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej. Tym samym wyrok Sądu Okręgowego narusza przepisy postępowania - art. 227 i art. 233 § 1 k.p.c. Według organu rentowego, wszystkie opisane w protokołach kontroli uchybienia stwarzały realne, bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników odwołującego, toteż uzasadnione jest ich zakwalifikowanie jako rażących naruszeń przepisów BHP. Apelujący zauważył, że w niniejszej sprawie, podstawowym środkiem dowodowym muszą być dokumenty zgromadzone w aktach PIP. Natomiast podstawą do uwzględnienia odwołania nie może być pogląd prawny sądu ubezpieczeń społecznych o niewiążącym dla ZUS charakterze wniosku inspektora pracy, w sytuacji gdy w postępowaniu odwoławczym zgromadzony został materiał dowodowy umożliwiający pozytywną ocenę rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji ZUS.

**W odpowiedzi na apelację odwołujący wniósł o oddalenie jej w całości oraz zasądzenie od organu rentowego na jego rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego.**

Zdaniem skarżącego okoliczności faktyczne niniejszej sprawy zostały w sposób prawidłowy ustalone przez Sąd Okręgowy, przez co nie może być mowy o naruszeniu przezeń art. 227 oraz art. 233 § 1 k.p.c. Zawarty w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pogląd Sądu Okręgowego, zgodnie z którym kontrola zasadności twierdzeń Inspektora Pracy odnośnie do rażącego charakteru naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przez odwołującego winna zostać przeprowadzona w postępowaniu przed ZUS-em, jest zasadny, przy czym nie ulega wątpliwości, że organ

rentowy takiej kontroli w niniejszej sprawie nie przeprowadził. W ocenie odwołującego złożenie wniosku przez inspektora pracy powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego, w którym ZUS ocenia jego zasadność, a w przypadku stwierdzenia, iż wniosek jest zasadny, organ rentowy wydaje decyzję określoną w art. 36 ust. 2 ustawy wypadkowej. Przyjęcie, że organ rentowy jest związany wnioskiem inspektora pracy, mogłoby mieć miejsce jedynie w przypadku istnienia wyraźnego przepisu prawa, który wyłączałby samodzielną ocenę sprawy i przeprowadzonych w trakcie jej rozpatrywania dowodów przez ZUS. Zdaniem odwołującego zaskarżona decyzja została zatem wydana z pogwałceniem podstawowych zasad postępowania administracyjnego, obowiązujących bez wątpienia także w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Chybione są także zarzuty organu rentowego podniesione przezeń w apelacji, jakoby Sąd Okręgowy nie ustalił wystąpienia (lub niewystąpienia) u odwołującego rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Sąd Okręgowy wyraźnie bowiem stwierdził w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż jedynie kwalifikowane naruszenie przepisów w tym zakresie może stanowić podstawę do wydania decyzji o podwyższeniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, a skoro nie znalazł ku temu podstaw, to nie dopatrywał się również rażącego naruszenia przez odwołującego przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Ani wniosek Inspektora Pracy o podwyższenie odwołującemu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, ani wydana na skutek jego złożenia (zaskarżona) decyzja nie wskazują naruszeń jakichkolwiek przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, ograniczając się do stwierdzenia jedynie „nieprawidłowości” w tym zakresie. Nieznaczną skalą i ciężar gatunkowy stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, jak również sposób i szybkość ich usunięcia przez odwołującego, przemawiają przeciwko uznaniu, że doszło do ciężkiego lekceważenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przez odwołującą się spółkę.

#### ***Sąd Apelacyjny, zważył co następuje.***

Apelacja organu rentowego jest zasadna, a jej uwzględnienie prowadzi do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. W myśl bowiem art. 386 § 4 k.p.c., poza wypadkami określonymi w § 2 i 3 tego przepisu, sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. W ocenie Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, co skutkowało uchyleniem zaskarżonego wyroku.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, kluczowa dla rozstrzygnięcia jest kwestia interpretacji art. 36 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. nr 167, poz. 1322 ze zm., zwanej dalej ustawą wypadkową) w kontekście relacji pomiędzy wnioskiem inspektora Państwowej Inspekcji Pracy, będącym wynikiem prowadzonych przez niego czynności kontrolnych, a wydaniem decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z powołanym przepisem 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. Dokonując wykładni, w ocenie Sądu Apelacyjnego, należy też zwrócić uwagę na to, że przepis art. 36 kreuje normę o różnorodnych funkcjach. Z jednej strony pełni ona rolę kumulacyjną, służy gromadzeniu środków pieniężnych, które następnie w formie świadczeń są przekazywane pracownikom poszkodowanym w wypadkach przy pracy. Pełni też funkcję prewencyjną w zakresie ogólnym, bowiem jest czynnikiem mobilizującym pracodawców w ogóle do stwarzania warunków pracy zgodnych z odpowiednimi normami, a w wypadkach jednostkowych do wprowadzenia zmian w wypadku zaistnienia uchybień. Jako ostatnią wskazać należy funkcję penalną; podwyższenie składek stanowi rodzaj sankcji będącej odpowiedzią na zaniechania pracodawców w zakresie przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie pracy.

Na gruncie oceny charakteru i skutków wniosku skierowanego przez inspektora pracy do organu ubezpieczeniowego ukształtowały się dwie przeciwstawne koncepcje, co również znalazło wyraz w stanowiskach stron zaprezentowanych

w niniejszej sprawie. Wedle pierwszej z nich Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest bezwzględnie związany wnioskiem przedstawionym przez inspektora i obligatoryjnie wydaje decyzję o podwyższeniu stopy procentowej składki, nie przeprowadzając przy tym w prowadzonym przez siebie postępowaniu oceny faktu i stopnia naruszenia przez płatnika składek przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, ale w tym przedmiocie polega na ustaleniach Państwowej Inspekcji Pracy, także w zakresie uznania stwierdzonych naruszeń za rażące. W tym ujęciu podstawą działania organu ubezpieczeniowego jest nie tyle materiał zgromadzony w trakcie czynności kontrolnych PIP, co wniosek inspektora Państwowej Inspekcji Pracy. Takiemu zapatrywaniu dał wyraz Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. akt II UK 230/10 (LEX nr 786393). Sąd Najwyższy wywiódł, że „(...) 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. (...). Ustanowiony przez ustawodawcę tryb postępowania w tej sprawie inicjowany jest wnioskiem inspektora pracy, a wymierzenie przedmiotowej sankcji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest obligatoryjne. Również wysokość, o jaką podwyższa się stopę procentową składki, została unormowana w sposób sztywny, bez jakiegokolwiek możliwości jej miarkowania przez organ rentowy.”. Podobnie wypowiedział się Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt III AUa 1490/11 (LEX nr 1124834). Sąd Apelacyjny wskazał, że postępowanie o wymierzenie płatnikowi wyższej o 100% stopy procentowej składki następuje na wniosek inspektora pracy, którym to wnioskiem Zakład jest związany. Druga koncepcja sprowadza się do stwierdzenia, że wniosek inspektora ma jedynie charakter inicjujący własne postępowanie Zakładu. Organ zobowiązany jest samodzielnie zbadać zaistnienie przesłanek wskazanych w art. 36 ust. 1 i dokonać oceny, czy ustalony w konkretnej sprawie stan faktyczny spełnia te warunki. Podstawą takiego rozumowania jest stwierdzenie, że organ rentowy działając w oparciu o przepisy k.p.a. – art. 180 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm., zwanej dalej ustawą systemową), powinien w myśl art. 77 § 1 k.p.a. dążyć do zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący. Nie jest zatem związany stanowiskiem innego organu. Pogląd ten reprezentowany jest w orzecznictwie, co potwierdzają przywołane w niniejszej sprawie wyroki: Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2009 r. sygn. akt III AUa 823/09 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt III AUa 957/09. Konsekwencją tego poglądu jest w istocie - gdyż co do tego, że uprawnienia kontrolne przysługują jedynie Państwowej Inspekcji Pracy, która w ramach postępowania kontrolnego ma ustalić stan faktyczny w zakresie przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, nie może być wątpliwe – to, że w toku postępowania przed organem rentowym, zainicjowanego wnioskiem inspektora pracy, organ rentowy dokonuje samodzielnej oceny stwierdzonych naruszeń prawa w aspekcie tego, iż stanowią takie naruszenia i ich rażącego charakteru, i stosownie do niej wydaje decyzję.

Sąd Apelacyjny rozpoznający niniejszą sprawę stoi na stanowisku, że z pewną modyfikacją należy przyjąć, iż organ rentowy, do którego wpływa wniosek inspektora pracy, skierowany w trybie art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej, jest nim jednak związany.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa na podstawie przepisów k.p.a. ze zmianami wynikającymi z regulacji szczególnych. Istotne jest przy tym, że działanie to zakreślone jest tylko do konkretnych kompetencji, które zawarte są m.in. w art. 68 ust. 1 ustawy systemowej. Inaczej mówiąc Zakład wykonuje zadania tylko w określonym zakresie, w szczególności realizuje przepisy o ubezpieczeniach społecznych, do których zalicza się ubezpieczenia wypadkowe. Z kolei zadania stawiane przed Państwową Inspekcją Pracy zawarte są w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 404). Zgodnie bowiem z art. 1 tejże ustawy inspekcja jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Konkretyzacja tych zadań następuje w art. 10, który w ust. 1 pkt 1 wskazuje, że do zadań PIP należy m.in. nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (...). W postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach

nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo w przepisach szczególnych stosuje się przepisy k.p.a., co wynika z kolei art. 12 ustawy o PIP.

Co oczywiste, a co wynika z powyższego, zadania stawiane przed ZUS oraz PIP są zdecydowanie odmienne. Każdy z tych organów zobowiązany jest przestrzegać granic swoich kompetencji.

W tym kontekście nie jest możliwe przyjęcie, że w trybie art. 36 ustawy wypadkowej Zakład uprawniony jest przeprowadzić swoje postępowanie wyjaśniające w zakresie przesłanek w tym przepisie wskazanych. Postępowanie takie sprowadzałoby się de facto do oceny, czy wystąpiły okoliczności przewidziane w tym przepisie, czyli do ustalenia zaistnienia naruszeń zasad bezpieczeństwa i higieny pracy i ich rażącego charakteru. Ustawodawca powołując do istnienia organ kontrolujący warunki pracy wyposażył go w odpowiednie kompetencje, ale również określił szczególne warunki, jakim sprostać powinni pracownicy tego urzędu przeprowadzający kontrole. Wśród warunków przewidzianych w art. 39 ustawy o PIP wskazać należy szczególnie pkt 4 przewidujący wymogi posiadania tytułu magistra lub równorzędnego i niezbędnej znajomości zagadnień wchodzących w zakres działania Państwowej Inspekcji Pracy oraz złożenie, z wynikiem pozytywnym, państwowego egzaminu przed komisją powołaną przez Głównego Inspektora Pracy. Oczywiście zatem jest, że kontrole warunków pracy przeprowadzane są przez osoby spełniające ustawowo określone warunki, dające gwarancję odpowiedniego przygotowania do dokonywania tego typu czynności. Normy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy uchodzą bowiem za nader szczegółowe, wymagające wyspecjalizowanej wiedzy nie tylko z zakresu samego prawa, ale również znajomości zagadnień technologicznych itp. Warunki stawiane inspektorom są wyrazem specjalizacji całego pionu administracji kontroli pracy. Nie sposób przyjąć, aby kompetencjami takimi, w omawianym zakresie, wykazywali się pracownicy ZUS. Z uwagi na odmienne zadania tego organu, wskazane powyżej, nie mają oni możliwości zapoznania się z omawianą materią w taki stopniu, w jakim realizowane jest to przez inspektorów PIP. Wobec czego stwierdzenie przez inspektora naruszeń przepisów i ich kwalifikacja jako rażących, nie może podlegać merytorycznej kontroli organu rentowego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji ubezpieczeniowej.

Za przyjęciem tezy o związaniu wnioskiem inspektora pracy przemawia w pierwszym względzie kategorię treść art. 36 ust. 2 ustawy wypadkowej, stanowiącego że decyzję w sprawie podwyższenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, o której mowa w ust. 1, wydaje Zakład. Przepis ten nie dopuszcza swobody podjęcia decyzji w tym zakresie, w przeciwieństwie do działań inspektora, który w świetle art. 36 ust. 1 jedynie „może” wystąpić ze stosowanym wnioskiem.

Jednocześnie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie jest dopuszczalne przyjęcie w sytuacji wystąpienia przez inspektora pracy z wnioskiem w trybie art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej, który to wniosek inicjuje postępowanie w sprawie wymierzenia sankcji w postaci podwyższenia składki, że wniosek ten nie musi być umotywowany poprzez wskazanie stwierdzonych u płatnika rażących naruszeń przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Wniosek nie zawierający takich elementów, nie poparty wskazaniem stosownych okoliczności, winien być, według Sądu Apelacyjnego, potraktowany jako wymagający uzupełnienia, a w przypadku jego nieuzupełnienia winien być uznany za niewystarczający do wydania decyzji w przedmiocie podwyższenia składki. Wyrażając takie zapatrywanie Sąd Apelacyjny w żadnym razie nie uważa, że do organu rentowego należy ocena, czy stwierdzone uchybienia w zakresie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, mają charakter rażących, ale wniosek inspektora o podwojenie stopy procentowej składki w swojej treści powinien zawierać uzasadnienie zasadności jego złożenia. Jeśli bowiem inspektor pracy może z takim wnioskiem wystąpić, czyli dysponuje w tym zakresie swobodą decyzyjną, to winien wyjaśnić, dlaczego wystąpienie w konkretnym przypadku uznał za konieczne. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej o wystąpieniu z wnioskiem o nałożenie takiej sankcji stanowi w sytuacji, gdy naruszenia przepisów 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. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o PIP ustalenia kontroli dokumentowane są w formie protokołu. Protokół taki zawiera między innymi opis stwierdzonych naruszeń prawa oraz inne informacje mające istotne znaczenie dla wyników kontroli. Protokół podpisuje inspektor pracy prowadzący kontrolę oraz osoba lub organ reprezentujący podmiot kontrolowany. Podmiotowi kontrolowanemu przysługuje prawo zgłoszenia, przed

podpisaniem protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole, które inspektor pracy przeprowadzający kontrolę zobowiązany jest zbadać (art. 31 ust. 4, 5, 6). Wobec tego, płatnikowi składek znane są okoliczności, kwalifikowane przez inspektora pracy jako naruszenie przepisów prawa, a zwalczanie ich jako takich i ich kwalifikacji jako rażących, przy tak unormowanym przez ustawodawcę trybie postępowania, gdy organ rentowy związany jest umotywowanym wnioskiem, następuje w postępowaniu z odwołania od decyzji o podwyższeniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. Wychodząc z zupełnie innych założeń i uznając konieczność przeprowadzenia przez organ rentowy własnego postępowania, bez sprecyzowania jednak jego zakresu, Sąd Okręgowy stwierdził, iż wniosek inspektora zawierał subiektywną, dowolną i nieuzasadnioną ocenę charakteru naruszeń. Twierdzenia swojego Sąd Okręgowy w żaden sposób nie uzasadnił, dysponując materiałem dowodowym w postaci protokołów kontroli, nakazów, nie wiadomo więc dlaczego ocenę tę zdyskwalifikował posługując się ogólną formułą bez odniesienia jej do konkretów, być może kierował się brakiem oceny dokonanej przez organ rentowy. De facto więc Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję, nie czyniąc żadnych ustaleń w przedmiocie zaistnienia przesłanki wymierzenia płatnikowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kary w postaci podwojenia stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, tj. w przedmiocie stwierdzonych przez inspektora pracy naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w trakcie dwóch kolejnych kontroli, następujących bezpośrednio po sobie i rażącego charakteru tych naruszeń. Tymczasem w odwołaniu od decyzji płatnik szeroko przedstawił wynikające z wniosku inspektora z dnia 10 sierpnia 2009 r. naruszenia przepisów w kontekście treści protokołów kontrolnych i ich ocenę. Sąd Okręgowy pominął powyższe, a zmianę spornej decyzji wywiódł z braku ustaleń poczynionych przez organ rentowy co do, jak się wydaje, oceny stwierdzonych naruszeń zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Tym samym Sąd Okręgowy pominął, ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, że postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, gdyż tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Regułą posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Oznacza to przyznanie pierwszeństwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, a tymi - w odniesieniu do postępowania odwoławczego - są (poprzez odesłanie zawarte w art. 83 ust. 2 ustawy systemowej) - przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. W kontekście art. 1 k.p.c. sprawami cywilnymi (w znaczeniu formalnoprawnym) są zaś m.in. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawy, w których wniesiono odwołania od decyzji organów rentowych, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według zasad właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu, a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia przez organ rentowy prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnej, spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 września 2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499 i powołane tam orzecznictwo). W tym stanie rzeczy zaskarżony wyrok podlegał uchyleniu, bowiem w sprawie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości celem ustalenia, czy w czasie dwóch kolejnych kontroli przeprowadzonych przez inspektora pracy stwierdzone przez niego naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny nastąpiło i miało rażący charakter. Tak, jak wyżej już wskazano, w odwołaniu płatnik składek szeroko odniósł się do treści wniosku inspektora pracy w kontekście treści protokołów kontrolnych i zgłosił wnioski dowodowe (k – 5 a. s.). Rzeczą Sądu Okręgowego będzie przeprowadzenie zawnioskowanych już dowodów i ewentualnie dalszych zgłoszonych przez strony, poczynienie ustaleń faktycznych w zakresie przedmiotu sporu i następnie rozstrzygnięcie co do zasadności odwołania.

***Wobec powyższego, na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 108 § 2 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł, jak w sentencji.***



**Sędziowie : Przewodniczący:**

**G. M. G.-D.**

**M. W.**