

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 23 września 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Ł. stwierdził, iż w związku z fikcyjnym zatrudnieniem w (...) (...) J. D. K. pobrał w październiku 2019 r. nienależne świadczenie za okres od 1 czerwca 2016 roku do 31 maja 2019 roku w łącznej kwocie 627,13 zł z tytułu renty oraz emerytury i zobowiązał go do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za wskazany wyżej okres w powyższej kwocie

(decyzja k 638akt ZUS)

Decyzją z dnia 23 października 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Ł. orzekł, iż D. K. pobrał w październiku 2019 r. nienależne świadczenie za okres od 1 maja 2016 roku do 31 maja 2016 roku w łącznej kwocie 1048,79 zł i zobowiązał go do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za wskazany wyżej okres w powyższej kwocie

(decyzja k 642 akt ZUS)

Uznając w/w decyzje za krzywdzące wnioskodawca złożył odwołania, wnosząc o ich uchylenie w całości. Wskazał, że w postępowaniu karnym, które nie toczyło się przeciwko niemu składał jedynie zeznania i wyjaśniał, że jego praca nie była fikcyjna. Podniósł również, że nie wie jakich nieprawidłowości dopuścił się pracodawca, ale to skarżący został ukarany za jego działania

(odwołania k. 3-4 i k 6-7 akt sprawy VIII U 5096/19)

W odpowiedzi na odwołanie ZUS wniósł o oddalenie odwołań podnosząc, iż ustalenia dokonane przez organ rentowy są pochodną wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z 7 maja 2018 roku wydanego w sprawie IV K 5/17, w którym ustalono, że wnioskodawca w okresie od września 2014 roku do stycznia 2016 roku nie był zatrudniony w firmie (...), a tym samym brak było podstaw do zwiększenia świadczenia odwołującego, który sukcesywnie przedkładał dokumenty potwierdzające zatrudnienie za te okresy.

(odpowiedź na odwołanie k 8)

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 17 listopada 2020 roku, na podstawie art. 219 kpc, sprawa VIII U 5096/19 została połączona do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą VIII U 5095/19

(postanowienie k 15 akt VIII U 5096/19)

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Wyrokiem z dnia 7 maja 2018 roku Sąd Okręgowy w Łodzi IV Wydział Karny uznał W. K., S. R. i A. R. za winnych tego, że w okresie od stycznia 2004 roku do września 2016 roku w Ł., działając wspólnie i w porozumieniu, w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadzili (...)w W. do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci pieniędzy w łącznej kwocie 1.262.869,74 zł, co stanowi wielką wartość w ten sposób, że w celu uzyskania comiesięcznych kwot dofinansowania do wynagrodzenia i refundacji składek na ubezpieczenie społeczne zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych w PHU (...) spółka jawna z siedzibą w Ł., składając wnioski o takie dofinansowanie, wprowadzali w błąd tenże Fundusz, co do spełnienia przewidzianych w przepisach prawa warunków i przesłanek do otrzymywania tegoż dofinansowania ze środków Funduszu, albowiem niżej wymienione osoby nie świadczyły pracy na rzecz wyżej wymienionej spółki lub świadczyły ją wymiarze niższym niż wynikający z dokumentów przedłożonych (...)w W., przy czym oskarżeni S. R. i A. R. z popełnienia przestępstwa uczynili sobie stałe źródło dochodu, czym działali na szkodę(...)w W., przy czym doprowadzili do wypłat: między innymi za okres od września 2014 roku do stycznia 2016 roku na rzecz D. K. kwoty 19.125 zł.

Za powyższe Sąd wymierzył oskarżonym W. K. karę 1 roku pozbawienia wolności oraz karę grzywny, natomiast oskarżonym S. R. i A. R. kary po 2 lata i 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz kary grzywny. Jednocześnie wykonanie kary pozbawienia wolności orzeczonej wobec W. K. warunkowo zawiesił na okres próby 2 lat. W punkcie 3 wyroku sąd zobowiązał oskarżonych do solidarnego naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem poprzez zapłatę na rzecz (...) W. kwoty 1.262.869,74 zł.

(wyrok k 62-69)

Od powyższego wyroku w dniu 7 sierpnia 2018 roku apelację wywiedli obrońcy oskarżonych i wnieśli o zmianę wyroku poprzez uniewinnienie oskarżonych ewentualnie nadzwyczajne złagodzenie kary.

(apelacja k 109-124; protokół rozprawy k 126-127)

Wskazany wyrok nadal nie jest prawomocny, gdyż toczy się postępowanie apelacyjne i kolejny termin rozprawy został wyznaczony na dzień 7 lipca 2021 roku

(notatka służbowa – akta sprawy)

W 2018 roku organ rentowy prowadził wyjaśnienia w sprawie potwierdzenia ubezpieczenia D. K. w firmie (...) przesyłając szereg maili. Mailem z 29 stycznia 2019 roku ZUS został powiadomiony, że od wskazanego powyżej wyroku Sądu Okręgowego złożona została apelacja i postępowanie toczy się nadal w Sądzie Apelacyjnym. Jednocześnie w dniu 10 czerwca 2019 roku ZUS II Oddział w Ł. poinformował ZUS I Oddział w Ł., że zatrudnienie skarżącego w (...) od września 2014 roku do lutego 2016 roku zostało uznane za fikcyjne wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 7 maja 2018 roku.

(dokumentacja ZUS k 636)

W oparciu o powyższe informacje organ rentowy wydał sporne decyzje.

(bezsporne)

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie skutkowało uchyleniem zaskarżonych decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddziału w Ł., jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Dzięki takiemu unormowaniu sąd może badać wady wynikające z naruszenia nie tylko prawa materialnego, lecz także procesowego. Jak wynika z uzasadnienia projektu z.k.p.c.2019, niezależnie od tego, czy wady te dotyczą formy, czy treści decyzji, ich wspólną cechą jest to, że naruszają przepisy o postępowaniu przed organem rentowym w takim stopniu, że ich konwalidacja jest niemożliwa. Naprawienie takich decyzji przez sąd polega w istocie na wydaniu ich na nowo, to zaś wymaga ponownego przeprowadzenia całego postępowania - tyle że przed sądem (zob. uzasadnienie projektu k.p.c.2019). W uzasadnieniu projektu z.k.p.c.2019 podano przykłady wad decyzji, które projektodawca określił jako rażące. Należą do nich, w zakresie treści: brak oznaczenia stron, niewskazanie sposobu obliczenia świadczenia lub składki; sposobu wydania: wydanie przez osobę nieuprawnioną; i postępowania je poprzedzającego: bez podstawy prawnej lub **przedwcześnie** - bez zachowania terminów lub przesłanek wydania (zob. uzasadnienie projektu z.k.p.c.2019) (por. J. May, Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian, WKP 2020).

W niniejszej sprawie rażąco naruszenie przepisów o postępowaniu polegało na tym, że organ rentowy nie dopełnił obowiązku przeprowadzenia należytego postępowania dowodowego i wydał decyzję przedwcześnie.

Trzeba podkreślić, że w art. 7 k.p.a. wskazano, iż w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W doktrynie wskazuje się, że zasada prawdy obiektywnej wyrażona w tym przepisie jest "naczelną zasadą postępowania, ma bowiem kapitalny wpływ na ukształtowanie całego postępowania, a zwłaszcza na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji publicznej "wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa" (...) Konieczność ochrony interesu publicznego powoduje, że organ administracji publicznej nie może ograniczyć czynności ustalenia stanu faktycznego wyłącznie do czynności podejmowanych na wniosek stron. Wprowadzona zmiana przez dodanie słów "na wniosek stron" nie może stanowić podstawy do wykładni, która przerzuca obowiązek ustalenia stanu faktycznego w oparciu o czynności dowodowe wnioskowane przez stronę (strony) postępowania. Wprowadzona zmiana ma zatem znaczenie prawne przez podwyższenie do rangi zasady ogólnej udziału strony w ustaleniu stanu faktycznego i udziału czynnego przez wnioskowanie o podjęcie czynności dowodowych. Nie podważa obowiązków ustalenia stanu faktycznego przez organ administracji publicznej z urzędu" (tak B. Adamiak, komentarz do art. 7 k.p.a. w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019, Legalis).

Zgodnie z art. 9, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Przepis art. 77 § 1 k.p.a. stanowi zaś, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Doktryna podkreśla, że "znaczenie współdziałania strony przy ustaleniu stanu faktycznego jest oczywiste dla ochrony przed negatywnymi skutkami rozstrzygnięcia negatywnego. Podkreśla to NSA w wyroku z 26 października 1984 r., (...) SA (...) ((...) 1984, Nr 2, poz. 98): "z art. 7 i 77 k.p.a. wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Nie znaczy to, że strona jest zwolniona od współdziałania w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Jednakże na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie do przyjęcia jest takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę, ograniczając się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania, czy nie, i przerzucając w konsekwencji obowiązek wyjaśnienia sprawy na stronę" (tak B. Adamiak, komentarz do art. 78 k.p.a. w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019, Legalis).

Jak stanowi art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Brak wyjaśnienia wszystkich okoliczności w uzasadnieniu decyzji, stanowi o naruszeniu art. 107 § 3 k.p.a., a ponadto odpowiednie ujawnienie procesu decyzyjnego w sferze podstawy faktycznej rozstrzygnięcia stanowi jedną z gwarancji prawidłowej realizacji zasady swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a., rozumianej jako ocena tego materiału na podstawie całokształtu zgromadzonych dowodów, a także stanowi wyraz zrealizowania przez organ wynikającej z art. 11 k.p.a. zasady przekonywania (wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1417/2019).

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż wraz z nowelizacją k.p.c., która weszła w życie 7 listopada 2019 r., na podstawie art. 477[14] § 2[1] k.p.c. pojawiła się możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, jeżeli taka decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy podkreślić, iż organ rentowy nie przeprowadził całościowego, wszechstronnego postępowania dowodowego. ZUS nie sprostął swoim obowiązkom, wynikającym z ustawy.

W ocenie Sądu zaniechania organu rentowego odnośnie samodzielnego gromadzenia dowodów w sprawie są rażąco nieprawidłowe. Organ rentowy nie ustalił całokształtu okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i nie dysponował materiałem dowodowym wystarczającym do wydania decyzji. To organ powinien zgromadzić odpowiedni materiał dowodowy, by możliwe było stwierdzenie czy odwołujący faktycznie pozostawał w fikcyjnym zatrudnieniu w LOTOS czy też nie.

Należy bowiem podkreślić, że organ rentowy dysponował wiedzą na temat faktów istotnych dla rozstrzygnięcia oraz wiedział, iż ewentualne decyzje, które zostaną wydane będą przedwczesne.

ZUS wiedział, że wyrokiem z dnia 7 maja 2018 roku Sąd Okręgowy w Łodzi IV Wydział Karny uznał W. K., S. R. i A. R. za winnych m.in. tego, że doprowadzili do wypłaty nienależnej kwoty 19.125 zł. za okres od września 2014 roku do stycznia 2016 roku na rzecz D. K.. Jednocześnie organ rentowy został poinformowany przez swoje komórki, że od powyższego wyroku apelację wywiedli obrońcy oskarżonych i toczy się postępowanie przed Sądem Apelacyjnym (mailem z 29 stycznia 2019 roku). Co ciekawe w dniu 10 czerwca 2019 roku ZUS II Oddział w Ł. poinformował ZUS I Oddział w Ł., że zatrudnienie skarżącego w(...)od września 2014 roku do lutego 2016 roku zostało uznane za fikcyjne wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 7 maja 2018 roku.

Powyższe nie mogło jednak skutkować wydaniem spornych decyzji, gdyż organ rentowy był w posiadaniu wiedzy, że w tym dniu owszem zapadł wyrok, ale w Sądzie Okręgowym, a nie Apelacyjnym i że nadal toczy się postępowanie apelacyjne, a zatem wyrok nie jest prawomocny.

Pomimo to, ZUS wydał przedwześnie sporne decyzje, których – jak sam stwierdził w odpowiedzi na odwołanie i na rozprawie – podstawą było nieprawomocne orzeczenie sądu karnego. Nadto nie wskazał na ową nieprawomocność wyroku nawet w odpowiedzi na odwołanie.

W ocenie Sądu niedopuszczalnym jest wydawanie decyzji w takiej sytuacji, kiedy to organ rentowy, a nie sąd powinien dokonać stosownych ustaleń czy wnioskodawca był fikcyjnie zatrudniony w (...) czy też nie, a przynajmniej poczekać na uprawomocnienie się wyroku karnego, w którym wymieniono m.in. skarżącego (choć nie był on oskarżonym). Natomiast organ rentowy, wbrew obowiązującym przepisom, za podstawę swojej decyzji uznał nieprawomocny wyrok sądu.

W tym zakresie ZUS nie przeprowadził zatem postępowania dowodowego przed wydaniem zaskarżonej decyzji. W ocenie Sądu po stronie organu doszło zatem do rażącego naruszenia przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, o których wyżej mowa, wobec czego należało uchylić zaskarżoną decyzję. Podkreślić należy, że nawet próby Sądu przeprowadzenia postępowania dowodowego, celem uzupełnienia braków w postępowaniu przed ZUS-em, ze względu na ekonomikę procesową i szybkość postępowania, nie pozwoliłyby na naprawienie rażących błędów Zakładu.

A zatem należało uznać, że organ rentowy przeprowadził postępowanie dowodowe zaledwie w części i go nie zakończył. Tym samym wydana decyzja jest przedwczesna – bo wydana bez wyjaśnienia przez ZUS (wbrew przytoczonym wyżej przepisom) wszystkich koniecznych faktów, bez przeprowadzenia w niezbędnym do tego zakresie przedsądowego postępowania dowodowego.

Powyższe świadczy o wydaniu zaskarżonej decyzji z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, w związku z czym podlegała ona uchyleniu w trybie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.

ZARZĄDZENIE

odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi organu rentowego wraz z aktami rentowymi