

Sygn. akt VI U 692/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2017 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodnicząca:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	st. sekr. sądowy Monika Czaplak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 października 2017 r. w S.

sprawy J. F.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G.

o ustalenie obowiązku ubezpieczenia społecznego

na skutek odwołania J. F.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G.

z dnia 18 kwietnia 2016 roku nr (...)

zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustala, iż J. F. jako pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę u płatnika składek (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w G. nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym w okresie od 1 lipca 2009 roku do 5 listopada 2009 roku oraz, że brak jest podstaw do ustalania w zaskarżonej decyzji podstaw wymiaru składek na jej ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za miesiące od sierpnia 2009 roku do grudnia 2009 roku oraz od sierpnia 2012 roku do lipca 2013 roku.

UZASADNIENIE

Decyzją z 18 kwietnia 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. stwierdził, że J. F. jako pracownik zatrudniony na umowę o pracę u płatnika składek w (...) sp. z o.o. w G. podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu w okresie od 1 lipca 2009 r. do 5 listopada 2009 r. W decyzji organ określił jednocześnie podstawy wymiaru składek na ww. ubezpieczenia. Adresatami decyzji uczynił J. F. oraz spółkę (...) (numer NIP: (...)).

J. F. odwołała się od powyższej decyzji do sądu, domagając się jej zmiany i twierdząc, że faktycznie wykonywała pracę w spółce (...) w innym okresie niż wskazany w decyzji.

Organ rentowy wnosił o oddalenie odwołania.

W toku procesu, zarządzeniem z 19 grudnia 2016 roku zwrócono akta organowi rentowemu - celem podjęcia przewidzianych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego działań, związanych z faktem, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji, tj. w dniu 29 kwietnia 2014 roku płatnik składek utracił zdolność do bycia stroną

postępowania administracyjnego, gdyż nie ma żadnego organu upoważnionego do jego reprezentowania, a nadto dokonania oceny wpływu powyższej okoliczności na możliwość wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji i rozważenie możliwości jej uchylenia.

W odpowiedzi pełnomocnik organu rentowego poinformował, że wystąpił do Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z wnioskiem o ustanowienie kuratora dla spółki (...), a następnie, że w dniu 7 marca 2017 roku zostało wydane postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie.

Dyrektor Oddziału ZUS w G., odpowiadając na skierowane doń przez sąd zapytanie i prośbą o objęcie nadzorem wykonania wydanego zarządzenia o zwrocie akt, wyjaśnił z kolei, iż brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, nie dopatrując się nieprawidłowości w działaniu organu.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

(...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w G. (numer NIP: (...)) została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 9 lutego 2010 roku pod numerem KRS: (...).

Zarząd spółki był jednoosobowy – początkowo członkiem zarządu była A. K., następnie J. J.. W dniu 29 kwietnia 2014 r. dokonano wykreślenia wpisu w KRS dotyczącego J. J., nie wpisując w to miejsce żadnej osoby jako nowego członka zarządu spółki. Wobec spółki ani w dniu 29 kwietnia 2014 roku, ani w okresie późniejszym nie została wszczęta likwidacja ani postępowanie upadłościowe. Nie wyznaczono też żadnej innej osoby jako uprawnionej do reprezentacji spółki. Taki stan istniał również w dniu 18 kwietnia 2016 roku.

Co najmniej od 29 kwietnia 2016 roku spółka (...) w G. nie ma więc żadnego organu uprawnionego do jej reprezentowania.

Dowody: odpisy z KRS dot. spółki (...): skrócony – k. 54-59 i pełny – k. 63-66 akt sądowych.

W dniu 30 sierpnia 2013 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. wszczął wobec spółki (...) postępowanie kontrolne, zmierzające do m.in. sprawdzenia prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne. Postępowanie kontrolne było następnie prowadzone w roku 2013 i w roku 2014.

W dniu 26 marca 2014 roku nowa członek zarządu, J. J., złożyła w organie rentowym wniosek o zawieszenie postępowania kontrolnego, powołując się na to, że do pełnienia funkcji członka zarządu została powołana w dniu 31 grudnia 2013 r. i od tego czasu nie udało się jej uporządkować dokumentacji spółki.

W dniu 8 maja 2014 roku do organu rentowego wpłynęła kopia złożonego w tym samym dniu przez prokurenta spółki do prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa na szkodę spółki. W pisemnym zawiadomieniu wskazano m.in. na fakt, że nowy zarząd spółki w osobie J. J. złożył rezygnację z funkcji.

W dniu 6 sierpnia 2014 roku inspektor kontroli ZUS dokonał wydruku z informatycznej Centralnej Informacji KRS dotyczącego wpisu w KRS dotyczącego spółki (...). Z wydruku tego wynikało, że w skład zarządu tej spółki nie wchodzi żadna osoba.

Mimo to organ rentowy prowadził dalsze postępowanie kontrolne dotyczące spółki, prowadząc je z udziałem prokurenta spółki.

W dniu 15 stycznia 2015 roku, po zakończonej kontroli został sporządzony protokół kontroli, który został przesłany spółce (...) drogą pocztową. Następnie, 30 października 2015 r. sporządzono i tego samego dnia wysłano pocztą aneks do tego protokołu. Obie przesyłki wróciły do nadawcy jako niepodjęte w terminie.

Organ rentowy nie podjął jakichkolwiek działań związanych z tym, że spółka (...) nie miała w czasie prowadzenia kontroli, w czasie jej zakończenia oraz w okresie poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji żadnego organu uprawnionego do jej reprezentowania.

Dowód: dokumentacja w aktach kontroli ZUS.

W dniu 7 marca 2017 roku (...) Oddział w G. wydał postanowienie nr (...), adresowane wyłącznie do spółki (...), w którym wskazał, iż na podstawie art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 97 § 1 pkt 3 k.p.a. „zawiesza z urzędu postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia obowiązku ubezpieczeń społecznych Pani J. F. z tytułu zatrudnienia w ramach umowy o pracę u płatnika składek (...) Sp. z o.o. do dnia ustanowienia kuratora dla osoby prawnej.”

Dowód: kopia postanowienia z 7.03.2017 r. – k. 77 akt sądowych.

Sąd zważył, co następuje:

Na wstępie należy wyraźnie zaznaczyć, że w niniejszym postępowaniu sąd nie znalazł podstaw do merytorycznego rozpoznania sprawy z uwagi na oczywistą wadliwość formalną zaskarżonej decyzji. Nie mając jednakże – jako sąd I instancji - możliwości uchylecia zaskarżonej decyzji, wydał wyrok zmieniający, gdyż tylko taki wyrok może doprowadzić do nieuprawomocnienia się oczywiście wadliwej, gdyż dotkniętej nieważnością, decyzji.

Co do zasady naruszenie przez organ rentowy w toku postępowania administracyjnego przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Sądy powszechne bowiem rozpoznają odwołania od konkretnych decyzji organów rentowych, przy czym w judykaturze utrwalony jest pogląd, w myśl którego zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w tych sprawach wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2000 r., II UKN 685/99 oraz postanowienia z 13 maja 1999 r., II UZ 52/99 i z 13 października 2009 r., II UK 234/08). Jednocześnie podkreśla się, że w omawianej kategorii spraw 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. Zasadę posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 k.p.a. Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Jak stanowi art. 181 k.p.a., organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a. Treść tej normy z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, z drugiej zaś wskazuje, że postępowanie odwoławcze toczy się, poprzez zastosowanie art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Jednoznacznie zatem wynika z przytoczonych regulacji, że w wymienionych sprawach pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne.

Przepis art. 1 k.p.c. zawiera definicję sprawy cywilnej, która jest sprawą wynikającą ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy. W rozumieniu tego przepisu (formalnoprawnym znaczeniu) sprawami cywilnymi są również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych (art. 4779 k.p.c.), 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 wedle reguł właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu, zatem jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe, w tym w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się na wadach wynikających z naruszenia

prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika również, że sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. uchwały Sądu Najwyższego z 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80; z 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84 oraz z 21 września 1984 r., III CZP 53/84); nie wyjaśniono przy tym, jaką formę miałyby przybrać wyrok sądu pierwszej instancji, który stwierdziłby brak podstaw prawnych (innych niż przepisy prawa materialnego) do wydania decyzji, bowiem przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 477⁹ § 3 k.p.c., art. 477¹⁰ § 2 k.p.c. i art. 477¹⁴ k.p.c.) nie przewidują w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych formuły uchylenia decyzji, czy stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. W tej sytuacji, w obecnym stanie prawnym można więc wyłącznie przyjąć, że w przypadku wystąpienia bezwzględnej nieważności zaskarżonej decyzji sąd ubezpieczeń społecznych może wyłącznie zmienić zaskarżoną decyzję, gdyż tylko tak może wyeliminować ją z obrotu prawnego.

Odnosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy trzeba wskazać, że z niespornych ustaleń stanu faktycznego wynika jednoznacznie, że jedna ze stron postępowania administracyjnego – płatnik składek, który na równi z J. F. musiał być adresatem zaskarżonej decyzji, w toku prowadzonego przez ZUS postępowania stał się podmiotem pozbawionym organu uprawnionego do jego reprezentowania. Płatnikiem składek, którego dotyczy zaskarżona decyzja, jest bowiem spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, wobec czego organem uprawnionym do jej reprezentowania jest wyłącznie zarząd tejże spółki. Tymczasem co najmniej od 29 kwietnia 2014 roku w skład zarządu spółki (...) nie wchodzi żadna osoba. Bez znaczenia był przy tym fakt, iż w tym czasie spółka miała prokurenta w osobie J. S.. Prokurent nie jest bowiem organem spółki, a wyłącznie jej pełnomocnikiem. Zgodnie z utrwalonymi w doktrynie poglądami, organ jest zespołem podmiotów działających w ramach struktury jednostki organizacyjnej, których zachowanie, spełniające wymagania wynikające z przepisów prawa oraz regulacji wewnętrznych, uważane jest za działanie tej jednostki organizacyjnej. Organ nie jest wobec tego odrębnym od jednostki organizacyjnej podmiotem, lecz jej częścią, a czynności konwencjonalnych, w tym czynności prawnych, dokonuje on w myśl teorii organów „za” jednostkę organizacyjną, a nie „w jej imieniu”. Innymi słowy, czynność organu jest czynnością samej osoby prawnej, podczas gdy prokurent jest upoważniony do dokonywania czynności prawnych w imieniu i ze skutkiem prawnym dla spółki.

Zgodnie z treścią przepisu art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej zawiesza postępowanie w razie w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych. Jak wskazuje się przy tym w doktrynie (G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Komentarz, t. 1, 2007, s. 666), niemożność działania przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną wskutek braku organów stanowi przypadek, o którym mowa w przytoczonym przepisie. Regulacja ta niewątpliwie obowiązuje także organ rentowy, który – z mocy odesłania zawartego w przepisie art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - powinien stosować ją w prowadzonych przez siebie postępowaniach.

Tym samym w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie, wydanie w roku 2016 decyzji dotyczącej J. F., w której stroną decyzji (płatnikiem składek) uczyniono osobę prawną pozbawioną już od blisko dwóch lat możliwości działania z uwagi na brak organu uprawnionego do jej reprezentacji było co najmniej nieprawidłowe. Tym bardziej nieprawidłowe było więc także postępowanie polegające na przekazaniu akt takiej sprawy do sądu. To bowiem rzeczą organu rentowego, a nie sądu było w takiej sytuacji podjęcie – przed wydaniem decyzji – właściwych działań w reakcji na zdarzenia, które nastąpiły w toku postępowania przed tym organem, a nie w toku postępowania przed sądem. Niezrozumiałe było przy tym dokonane przez organ rentowy w marcu 2017 roku – w odpowiedzi na dokonany zwrot akt – zawieszenie postępowania administracyjnego. W ocenie sądu nie toczyło się bowiem w tej dacie żadne postępowanie administracyjne, które mogłoby zostać skutecznie zawieszone. Skoro organ wydał decyzję, od której J. F. odwołała się do sądu, tym samym definitywnie zakończył postępowanie administracyjne. Zawieszać można zaś wyłącznie postępowanie, które jest jeszcze w toku.

Zaistniała w niniejszej sprawie wadliwość prawna związana z wydaniem zaskarżonej decyzji, zdaniem sądu powinna prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Jak już wyżej wspomniano, przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują jednak w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych formuły stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, czy uchylecia decyzji przez sąd I instancji. Podkreślić należy, że gdyby przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przewidywały określoną sankcję w przypadku stwierdzenia wady decyzji administracyjnej organu rentowego, to w pierwszej kolejności wyposażony byłby w nią sąd pierwszej instancji, a tak nie jest. Dlatego też nie sposób uznać, że sankcję taką przewiduje art. 477^{14a} k.p.c. (a więc dopiero w drugiej instancji), z którego wynika procesowa możliwość uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji i poprzedzającej go decyzji organu rentowego prowadząca do ponownego rozpoznania sprawy przez organ rentowy. Zastosowanie tego przepisu w pierwszej kolejności wymaga zaistnienia stanu określonego hipotezą przepisu art. 386 § 4 k.p.c., a więc stwierdzenia przez sąd drugiej instancji nierozpoznania istoty sprawy przez sąd pierwszej instancji albo uznania, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Sąd podejmuje takie rozstrzygnięcie, jeśli nierozpoznanie istoty sprawy nastąpiło jeszcze przed organem rentowym (decyzja nie rozstrzyga o istocie sprawy wynikającej ze złożonego wniosku) bądź, jeśli uzna, w nawiązaniu do art. 467 § 4 zdanie pierwsze k.p.c., że postępowanie dowodowe powinno być w pierwszej kolejności przeprowadzone przez organem rentowym, bowiem w materiale przedstawionym przez ten organ występują istotne braki, a ich uzupełnienie w postępowaniu sądowym byłoby połączone ze znacznymi trudnościami.

Mając na uwadze powyższe sąd orzekający w niniejszej sprawie zmienił zaskarżoną decyzję w sposób określony w sentencji wyroku, uznając, że z uwagi na formalną wadliwość nie może ona wywierać żadnych skutków cywilnoprawnych. Sąd podjął bowiem kilka prób skłonienia organu rentowego do podjęcia stosownych działań we własnym zakresie, jednak okazały się one bezskuteczne. Organ rentowy nieprawnie nie czuł się bowiem związany zarządzeniami wydawanymi w trybie art. 467 § 4 k.p.c. i w niniejszej sprawie nie zamierzał ich wykonywać. Sąd I instancji nie dysponuje zaś środkami przymusu, które mogłyby go do tego nakłonić, wobec czego – mając na uwadze bezwzględną potrzebę wyeliminowania oczywiście wadliwej decyzji z obrotu prawnego – orzekł zgodnie z możliwościami stworzonymi mu przez ustawodawcę. Pierwotnie sąd planował wprowadzić skierowanie do organu nadrzędnego nad organem rentowym wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, opartego o przepisy art. 157 § 1 i 2 z zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), po rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy uznał jednak wdrażanie takich działań za zbędne.