

UZASADNIENIE

Decyzją z 5.01.2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Ł., stwierdził, że I. S. (1) z tytułu wykonywania umowy zlecenia na rzecz płatnika składek (...) spółki z o.o. w Ł. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym, tj. emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od 11.11.2020 r. do 13.12.2020 r. i określił miesięczne podstawy wymiaru składek z wymienionego tytułu na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. (decyzja k. 28 akt ZUS)

Odwołanie od powyższej decyzji złożył płatnik, reprezentowany przez adwokata, wnosząc:

1) na podstawie art. 467 §1 k.p.c. o zwrot organowi rentowemu akt sprawy w celu uzupełnienia materiału sprawy ze względu na istotne braki w materiale, a ponadto zastosowanie przez organ rentowy błędnej podstawy prawnej oraz faktycznej,

na wypadek nie uwzględnienia w/w wniosku:

2) na podstawie art. 477¹¹ §2 k.p.c. o zawiadomienie o toczącym się postępowaniu ubezpieczonego oraz o możliwości przystąpienia w charakterze zainteresowanej, a także dopuszczenie dowodu z jej przesłuchania na okoliczność zatrudnienia u płatnika oraz braku zamiaru stałego pobytu w Polsce, podając jako adres do doręczeń dla I. S. (1) adres ul. (...), (...)-(...) P.,

3) na podstawie art. 477¹⁴ §2 k.p.c. o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez uznanie, że ubezpieczona z tytułu wykonywania umowy zlecenia na rzecz płatnika składek nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym,

a także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Odwołujący zarzucił, iż pozwany dokonał błędnej wykładni art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polegającej na wadliwym przyjęciu, że przepis ten wyłącza z obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu jedynie obywateli państwa obcych, których pobyt nie ma charakteru stałego i którzy są jednocześnie zatrudnieni w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i misjach międzynarodowych.

Wniosek o zwrot akt sprawy do organu rentowego odwołujący uzasadnił tym, że pozwany nie przeprowadził postępowania w zakresie ustalenia czy I. S. (1) przebywała w Polsce z zamiarem stałego pobytu, czy takiego zamiaru nie posiadała, wskazując, że pozwany powinien ustalić jak wyglądała legalizacja pracy i pobytu cudzoziemca, jak długo przed i po zatrudnieniu przebywał on w Polsce, jak kształtowała się jego sytuacja rodzinna i majątkowa, ponieważ dopiero ustalenie tych przesłanek mogłoby stanowić podstawę do wykazania, że cudzoziemiec miał zamiar stałego pobytu - w przeciwnym razie nie podlega on ubezpieczeniom społecznym w Polsce. Zaznaczył, że sąd nie powinien zastępować organu rentowego w uzupełnieniu w/w braków, ponieważ łączyłoby się to ze znacznymi trudnościami, zagrażając przewlekłością postępowania sądowego w tej i innych sprawach. Dodał, że organ rentowy na etapie wnoszenia do sądu odwołania może uznać je w całości za słuszne oraz może zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję. (odwołanie k. 3 – 5)

W odpowiedzi na odwołanie pozwany, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł:

1) o oddalenie odwołania, podtrzymując wykładnię art. 5 ust.2 ustawy systemowej,

2) o oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania, podnosząc, że kontrola prawidłowości zaskarżonej decyzji będzie przebiegać w oparciu o ustalony w toku sądowego postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonych dowodów, stan faktyczny, a nie jak we wniosku o interpretację, w którym przyjmuje się stan faktyczny wynikający z wniosku,

3) o oddalenie wniosku o zwrot akt organowi rentowemu, podnosząc, że w zaskarżonej decyzji ZUS dokonał interpretacji przepisów ustawy systemowej do czego jest uprawniony, a płatnik składek w odwołaniu zmierza jedynie do przymuszenia organu rentowego do dokonania wykładni przepisów w sposób zbieżny ze stanowiskiem odwołującego,

a także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. (odpowieź na odwołanie k. 30 – 32)

W piśmie procesowym z 5.04.2022 r. pełnomocnik płatnika oświadczył, że ubezpieczona nie posługuje się językiem polskim w stopniu komunikatywnym. (k. 37)

W piśmie procesowym z 29.06.2022 r. pełnomocnik ZUS, ze względu na podnoszoną przez płatnika okoliczność nieprzebywania ubezpieczonej na terenie Polski, wniósł o zwrócenie się do Straży Granicznej w Ł. o udzielenie informacji o przyjazdach i wyjazdach ubezpieczonej z Polski celem ustalenia miejsca pobytu ubezpieczonej w Polsce. Na wypadek, gdyby z odpowiedzi Straży Granicznej wynikało, że ubezpieczona nie przebywa w Polsce, albo braku informacji o miejscu jej pobytu w Polsce, wniósł o ustanowienie dla ubezpieczonej kuratora w trybie art. 69 k.p.c. Jednocześnie pozwany wniósł o zobowiązanie płatnika do wskazania podstawy prawnej, która umożliwia ubezpieczonym niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy zlecenia przy jednoczesnym podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu. (k. 50)

Postanowieniem z 21.07.2022 r. Sąd Okręgowy, na podstawie art. 144 k.p.c., ustanowił kuratora dla nieznannej z miejsca pobytu ubezpieczonej I. S. (1) ostatnio zamieszkałej w miejscowości P. ul. (...) 95-200. (e-prot. z 21.07.2022 r.: 00:01:30)

W dniu 16.08.2022 r. kurator dla nieznannej z miejsca pobytu ubezpieczonej złożył sprawozdanie z wykonanych czynności, w którym podał, że w dniu 13.08.2022 r. pod ostatnim znanym adresem ubezpieczonej pozyskał informację od właścicielki posesji pod tym adresem - B. Ł., że wynajmuje ona pokoje osobom pochodzącym z Ukrainy, a także, że w książce ewidencji osób zamieszkujących pod tym adresem nie ma ubezpieczonej, która być może figurowała w rejestrze u innego pośrednika. Ponadto kurator uzyskał od mieszkańca tej posesji - A. Z., informację, że nie zna on ubezpieczonej, ani też o niej nie słyszał. (k. 59)

Na rozprawie z 6.10.2022 r. pełnomocnik płatnika poparł odwołanie i wniósł o zwrócenie się do Straży Granicznej o informację czy ubezpieczona przebywa na terenie Unii Europejskiej. Pełnomocnik ZUS wniósł o oddalenie odwołania i o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, złożył pismo procesowe z 6.10.2022 r., w którym podtrzymał dotychczasową argumentację, a ponadto wniósł o pominięcie wniosku strony odwołującej o zwrócenie się do Straży Granicznej, oświadczając, że ZUS weryfikował w wewnętrznym systemie informatycznym dane adresowe ubezpieczonej i adres wskazany przez płatnika, na który wysłano w toku postępowania wyjaśniającego do ubezpieczonej korespondencję zawierającą nieprzetłumaczone na język ukraiński pisma ZUS informujące o wszczęciu i zakończeniu tego postępowania, podnosząc, że przepisy k.p.a. nie obligują organu rentowego do ich tłumaczenia, ponieważ sprawa toczy się przed polskim organem administracyjnym. (e-prot. z 6.10.2022 r.: 00:03:57, 00:12:57)

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:

ZUS I Oddział w Ł. przeprowadził u odwołującego płatnika składek - (...) spółki z o.o. w Ł., zajmującego się prowadzeniem agencji pracy tymczasowej, postępowanie wyjaśniające w sprawie obowiązku zgłoszenia I. S. (1) – obywatelki Ukrainy do ubezpieczeń społecznych oraz podstawy wymiaru składek z tytułu wykonywania na rzecz płatnika składek umowy zlecenia z 21.12.2020 r. w okresie od 21.12.2020 r. do 9.02.2021 r.

W toku w/w postępowania wyjaśniającego ZUS ustalił, że I. S. (1) została przez płatnika zgłoszona jedynie do ubezpieczenia zdrowotnego i że nie miała innego tytułu do ubezpieczeń społecznych w w/w okresie.

ZUS wysłał listem poleconym do I. S. (1) pisemne zawiadomienie z 18.11.2021 r. o wszczęciu i zakończeniu w/w postępowania na adres zgodny z danymi zawartymi w wewnętrznym systemie informatycznym i wskazany przez

płatnika jako adres dla doręczeń ubezpieczonej, tj. ul. (...)–200. W/w pismo kierowane do ubezpieczonej wraz zawartymi w nim pouczeniami o prawach stron w postępowaniu administracyjnym przed organem rentowym, nie zostało przez ZUS przetłumaczone na język ukraiński. Przesyłka z rzeczoną korespondencją po dwukrotnej awizacji została zwrócona do organu rentowego z adnotacją „adresata nie zastałem”. ZUS nie weryfikował w żaden sposób aktualności adresu pobytu ubezpieczonej ani przed wysłaniem w/w przesyłki, ani po jej zwrocie a przed wydaniem zaskarżonej decyzji z 5.01.2022 r., którą również wysłał do ubezpieczonej na ten sam adres i która także po dwukrotnej awizacji została zwrócona do nadawcy z adnotacją „adresata nie zastałem”.

(okoliczności niesporne, a także przyznane przez pełnomocnika ZUS - e-prot. z 6.10.2022 r.: 00:03:57, a nadto: odpis z KRS k. 7-9, umowa zlecenia k. 38-39, pisemne zawiadomienie ZUS z 18.11.2021 r. o wszczęciu i zakończeniu postępowania wyjaśniającego adresowane do ubezpieczonej k. 18-19 akt ZUS, przesyłka z zawiadomieniem z 18.11.2021 r. adresowana do ubezpieczonej z adnotacjami o dwukrotnej awizacji k. 20 akt ZUS, zaskarżona decyzja adresowana do ubezpieczonej k. 22-28 akt ZUS, korespondencja adresowana do ubezpieczonej zawierająca zaskarżoną decyzję k. 30)

I. S. (2) nie przebywa pod adresem ul. (...) w P.. B. Ł.- właścicielka posesji mieszczącej się pod tym adresem, wynajmuje pokoje osobom pochodzącym z Ukrainy. W książce ewidencji osób zamieszkujących pod tym adresem nie ma informacji o ubezpieczonej. Mieszkaniec tej posesji A. Z. nie zna ubezpieczonej, ani też nie słyszał o I. S. (2). Aktualne miejsce pobytu ubezpieczonej nie jest znane i brak z nią kontaktu.

(okoliczności niesporne, a nadto sprawozdanie z czynności kuratora dla nieznannej z miejsca pobytu ubezpieczonej k. 59)

Po złożeniu przez pełnomocnika pozwanego wniosku o ustanowienie kuratora dla nieznannej z miejsca pobytu ubezpieczonej (k. 50) - przyjmując, że jedynie omyłkowo wskazano w nim art. 69 k.p.c. zamiast prawidłowo art. 144 k.p.c.- oraz po ustaleniu, że organ rentowy wystarczająco uprawdopodobnił, że aktualne miejsce pobytu ubezpieczonej nie jest znane, Sąd Okręgowy, na podstawie art. 143-144 k.p.c., ustanowił dla nieznannej z miejsca pobytu I. S. (2) kuratora do zastępowania nieobecnej ubezpieczonej i do jej reprezentowania w n/n sprawie (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 25.11.2019 r. w sprawie III AUa 1093/18).

Z poczynionych przez kuratora czynności wynika, że adres, na który była wysyłana przez pozwanego w postępowaniu wyjaśniającym korespondencja do ubezpieczonej, a następnie zaskarżona decyzja, był nieprawidłowy. Pełnomocnik pozwanego przyznał wprost, że w toku postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji, organ rentowy nie podjął jakiegokolwiek działania w celu ustalenie właściwego adresu ubezpieczonej.

Sąd pominął, na podstawie art. 235 [2] §1 pkt 3 k.p.c., wniosek pełnomocnika ZUS o zwrócenie się do Straży Granicznej (e-prot. z 21.07.2022 r.: 00:01:30), a także wniosek pełnomocnika płatnika o zwrócenie się do Straży Granicznej o informację czy ubezpieczona przebywa na terenie Unii Europejskiej (e-prot. z 6.10.2022 r.:), uznając je za nieprzydatne w sprawie, albowiem nawet jeśli Straż Graniczna potwierdziłaby, że ubezpieczona przekroczyła granicę Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym znalazła się na terenie Unii Europejskiej, to i tak nie przesądza to jeszcze w żaden sposób, że ubezpieczona przebywała lub nadal przebywa na terenie Polski -skoro mogła następnie pojechać do dowolnego innego państwa Unii Europejskiej.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje

Decyzja podlega uchyleniu, jako wydana 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 zmian k.p.c. z 2019 r., 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. W uzasadnieniu projektu zmian k.p.c. z 2019 r. 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 (por. J. May, Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian, WKP 2020).

Sąd zważył też, że wykonywanie w sądowym postępowaniu odwoławczym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych funkcji kontrolnej sprawia, że jest ono kontynuacją postępowania administracyjnego. Przy czym funkcja kontrolna, w obecnym stanie prawnym, zmienionym przepisem art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., nie ogranicza się wyłącznie do materialnoprawnej oceny legalności decyzji administracyjnej.

Wskazać należy, że zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja objęta jest katalogiem przewidzianym w przepisie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., jako nakładająca obowiązek uiszczenia składek i ustalająca podstawę ich wymiaru. Konsekwencją takiej decyzji, w przypadku jej uprawomocnienia, będzie obowiązek zapłaty składek. W przypadku umowy zlecenia składki na ubezpieczenie emerytalne finansują zaś z własnych środków w równych częściach ubezpieczony i płatnik (art. 16 ust. 1 pkt 1, art. 16 ust. 1b ustawy, art. 17 ust. 1 i 2, art. 38 ust. 2, art. 40 ust. 6, 7a, 7b ustawy z 13.10.1998 o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 2022 poz. 1009) - a skoro tak, to przedmiotowa decyzja rodzi także konsekwencje w postaci nałożenia zobowiązania na ubezpieczonego, a więc mieści się w kategorii decyzji, o których mowa w art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. (por. w tym zakresie postanowienie SA w Poznaniu z 15.06.2021 r., III AUz 61/21, L.).

Z powyższego wynika, że ubezpieczona niewątpliwie powinna być stroną postępowania dotyczącego wysokości podstawy wymiaru składek na jej ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Sprawy, które dotyczą tego rodzaju kwestii mają charakter trójpodmiotowy: płatnik składek - ubezpieczony - organ rentowy.

W n/n sprawie organ rentowy prowadził jedno postępowanie dotyczące płatnika składek i ubezpieczonej.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 124 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera reguł dotyczących wszczęcia, sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego oraz ogólnych zasad dotyczących tego postępowania, a zatem pozwany obowiązany jest do stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

W myśl art. 64 § 4 k.p.a., o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Przepis ten wymaga skutecznego zawiadomienia, umożliwiającego stronie wzięcie czynnego udziału w postępowaniu (tak wyrok NSA z 4.02.1994 r., SA/Wr (...), (...) 1995, nr 1, poz. 37).

Pozwany organ rentowy co prawda ma rację, że zaskarżona decyzja weszła do obrotu prawnego i wywołała skutek prawny mimo jej wadliwego doręczenia, tj. z pominięciem niektórych stron postępowania, lecz jednocześnie pozwany zdaje się zupełnie nie zauważać, że skutki te dotyczą wyłącznie tej strony, której decyzję doręczono - a zatem w realiach badanej sprawy odnosi się to tylko do płatnika składek, który stał się stroną postępowania sądowego.

Zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, ponieważ ubezpieczona, która obligatoryjnie musi być stroną postępowania administracyjnego, w którym wydano decyzję dotyczącą ubezpieczonej - stroną tego postępowania nie była.

Ubezpieczona nie została prawidłowo zawiadomiona o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie umożliwiono jej udziału w tym postępowaniu, a wreszcie nie doręczono jej skutecznie także spornej decyzji, która jej dotyczyła, a tym samym nie otwarto dla niej drogi odwoławczej od tej decyzji. Skoro ubezpieczona nie była stroną w postępowaniu administracyjnym, które jej dotyczyło i nie doręczono jej skutecznie decyzji, to tym samym nie może być ona stroną w postępowaniu sądowym przed sądem powszechnym, toczącym się z odwołania płatnika składek od tej decyzji.

Zgodnie z art. 7 kpa, w toku postępowania organy administracji publicznej również z urzędu podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Zgodnie z art. 9 kpa, 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.

Należy podkreślić, że obowiązek ten dotyczy także osoby nie znającej języka polskiego. Mimo, że z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika wprost obowiązek doręczenia w toku postępowania administracyjnego stronie nie znającej języka polskiego tłumaczenia na język dla niej zrozumiały stosownych dokumentów, to jednak - mając na uwadze art. 9 k.p.a. - stwierdzić należy, że brak pouczenia cudzoziemca w sposób dla niego zrozumiały o przysługujących mu prawach i obowiązkach w toku postępowania administracyjnego oraz treści decyzji, stanowi naruszenie art. 9 k.p.a. Organ udzielający należytej i wyczerpującej informacji nie może bowiem pomijać faktu, że odbiorca udzielanych informacji czy decyzji nie jest w stanie ich zrozumieć (por. wyrok NSA w W. z 17.08.1999 r., (...) SA 89/99, wyrok NSA w W. z 7.01.2000 r., (...) SA (...), wyrok WSA we Wrocławiu z 7.10.2013 r., II SA/Wr 497/13, wyrok WSA w Gliwicach z 29.06.2016 r., (...) SA/GI (...)).

Odnosząc się w tym kontekście do argumentacji pełnomocnika pozwanego zaprezentowanej na rozprawie, Sąd Okręgowy pragnie w tym miejscu wskazać, że w całości podziela pogląd Sądu Apelacyjnego w Poznaniu wyrażony w postanowieniu z 15.06.2021 r., III AUz 61/21, (LEX nr 3329696), iż analiza polskich przepisów prawnych prowadzi do wniosku, że w zasadzie brak ogólnego przepisu wprost mówiącego o prawie cudzoziemca do komunikowania się w zrozumiałym języku, czy też prawie do bezpłatnego tłumacza. Przepisy takie znajdują się w różnych aktach prawnych, które odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do cudzoziemców. Tym niemniej z ogólnych zasad wyrażonych w art. 9 k.p.a. czy art. 10 k.p.a., słusznie Sąd Apelacyjny w Poznaniu w w/w orzeczeniu wywiódł takie prawo – trafnie wskazując, że skoro obywatel ma prawo do informacji i czynnego udziału w postępowaniu, to także komunikat wysyłany przez urzędnika do cudzoziemca musi być zrozumiały dla obu stron. Jeśli chodzi o inne przepisy prawne bezpośrednio odnoszące się do "kwestii językowej", to warto także, za Sądem Apelacyjnym w Poznaniu, wskazać, że zgodnie z art. 10 ustawy o cudzoziemcach, urzędy prowadzące określone rodzaje spraw mają obowiązek pouczyć cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach.

Zgodnie z art. 10 § 1 kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a według art. 73 § 1 kpa strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 109 § 1 k.p.a. decyzję doręcza się stronom na piśmie.

Do tego w sądowym postępowaniu odwoławczym, zgodnie z art. 477¹¹ §1 k.p.c., uczestnictwo każdej z tych stron postępowania administracyjnego, jest co do zasady obligatoryjne.

Tymczasem w świetle ustalonych okoliczności pozwany organ rentowy nie rozpoczął, ani też nie zakończył skutecznie postępowania administracyjnego wobec obligatoryjnej strony, jaką jest ubezpieczona I. S. (1), a to z uwagi na brak skutecznego doręczenia jej, tak pisma informującego o wszczęciu postępowania wyjaśniającego i o jego zakończeniu, jak i zaskarżonej przez płatnika decyzji, skoro korespondencja zawierająca w/w pismo i rzeczoną decyzję zostały wysłane do ubezpieczonej na nieprawidłowy adres.

Kwestie zasad i trybu doręczania pism w postępowaniu administracyjnym uregulowane zostały w rozdziale 8 działu I Kodeksu Postępowania administracyjnego. Generalną zasadą doręczania pism osobom fizycznym, wynikającą z art. 42 k.p.a., jest doręczenie bezpośrednio do rąk adresata w mieszkaniu lub miejscu pracy (§ 1), a także w lokalu organu administracji publicznej (§ 2) bądź w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie (§ 3). Jest to tzw. doręczenie właściwe. Poza doręczeniem właściwym, ustawodawca przewidział inne formy doręczenia pism, mające charakter uzupełniający, w tym określone w art. 43 k.p.a. doręczenie zastępcze, tj. w przypadku nieobecności adresata, do rąk dorosłego domownika, sąsiada lub dozorca domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Natomiast na zasadzie art. 44 § 1 pkt 1 k.p.a., w razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 poczta przechowuje pismo przez okres czternastu dni w swojej placówce pocztowej - w przypadku doręczania pisma przez pocztę. Równocześnie, w myśl § 2 omawianego przepisu, zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w § 1, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. W przypadku niepodjęcia przesyłki w tym terminie, zgodnie z art. 44 § 3, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Stosownie do art. 44 § 4 k.p.a. doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1, a pismo pozostawia się w aktach sprawy. Przepis ten ustanawia tzw. fikcję prawną doręczenia.

Podkreślić należy, że przytoczone wyżej przepisy wymagają ścisłego przestrzegania z uwagi na ich gwarancyjny charakter. Dochowanie wszelkich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a zwłaszcza tych, które chronią interes strony jest obowiązkiem organu administracji prowadzącego postępowanie; strona nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji wynikających z zaniedbań organu administracji (zob. wyrok NSA z 4.02.2008 r., (...) 3/08, LEX nr 468732, zgodnie z którym: „Czynność doręczenia pisma (w tym także decyzji administracyjnej) została uregulowana w rozdziale 8 pt.: (...) kodeksu postępowania administracyjnego (art. 39-49 k.p.a.). Normy te z uwagi na ich ogólny cel stanowią w istocie gwarancję przestrzegania przez organ administracji publicznej zasady demokratycznego państwa prawnego. Regulacje te mają chronić obywatela przed nadużyciami ze strony administracji. Zatem nie mogą być interpretowane niejako „na szkodę” obywatela, w sytuacji gdy ten podejmuje wszelkie starania mające zapewnić mu prawo do wniesienia skutecznego odwołania od wydanej decyzji”).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że wszczynając postępowanie z urzędu organ administracji publicznej zobowiązany jest ustalić adres do doręczeń oraz pouczyć stronę o obowiązku poinformowania o zmianie adresu i konsekwencjach prawnych wynikających z art. 41 § 2 k.p.a. (por. wyroki NSA z 12.09.2006 r., I OSK (...), LEX nr 321137; z 17.05.2012 r., (...), LEX nr 1214155). Art. 41 §2 k.p.a. stanowi, że w razie zaniedbania obowiązku określonego w §1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny. Z brzmienia art. 41 §1 k.p.a. wynika, że obowiązek zawiadomienia organu administracji publicznej o każdej zmianie adresu ciąży na stronie od daty dowiedzenia się o prowadzonym postępowaniu administracyjnym (por. wyrok NSA z 23.09.2005 r., I OSK 43/05, LEX nr 194724). Natomiast z art. 41 § 2 k.p.a. wynika, że dla przyjęcia fikcji doręczenia poprzez doręczenie zastępcze, określone w art. 43 i 44 k.p.a., konieczne jest, aby strona faktycznie dowiedziała się o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie i została pouczona o skutkach zaniechania powiadomienia o zmianie

adresu. Jeżeli pierwsze doręczenie nie zostało dokonane skutecznie (poprzez jego faktyczne odebranie), przyjęcie fikcji doręczenia nie jest możliwe (por. wyrok WSA w Gliwicach z 29.10.2014 r., (...) SA/GI 561/14, LEX nr 1647396).

W realiach badanej sprawy nie można zatem wywodzić skuteczności doręczenia ubezpieczonej pisma z 18.11.2021 r. zawiadamiającego o wszczęciu i zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz zaskarżonej decyzji z 5.01.2022 r., skoro przesyłki zawierające w/w korespondencję kierowane na adres w P. do ubezpieczonej nie zostały przez nią podjęte.

Wykonane w n/n postępowaniu odwoławczym przez kuratora ustanowionego dla nieznannej z miejsca pobytu ubezpieczonej czynności wykazały, że ubezpieczona pod tym adresem nie mieszka, a także brak wpisu o ubezpieczonej w ewidencji mieszkańców posesji pod tym adresem, jak również, że ubezpieczona nie jest znana właścicielce tej posesji, ani jej mieszkańcy.

Pozwany przyznał, że przed wysłaniem do ubezpieczonej korespondencji w toku postępowania administracyjnego, ani też po jej zwrocie jako niepodjętej w terminie dwukrotne awizacji, nie wykonał w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego żadnych czynności celem zweryfikowania czy był to właściwy adres ubezpieczonej.

Ustalenie w toku n/n postępowania sądowego, że adres ubezpieczonej, którym dysponuje pozwany nie jest jej aktualnym miejscem pobytu/zamieszkania, wyklucza zastosowanie tzw. fikcji doręczenia z art. 44 §4 k.p.a.

Jednocześnie brak podstaw do uznania, że wskazanie przez płatnika tego adresu jako adresu do korespondencji dla ubezpieczonej, zwalniało pozwanego z obowiązku zapewnienia rzeczywistej skuteczności doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego oraz o decyzji.

Zakończenie postępowania administracyjnego z naruszeniem przepisów proceduralnych o udziale strony i o doręczaniu decyzji stanowi podstawę wznowienia tego postępowania (art. 145 k.p.a), jak również postępowania sądowego – w przypadku rozpoznania sprawy przez sąd (art. 401 pkt 2 k.p.c.). Postępowanie sądowe prowadzone bez udziału strony byłoby dotknięte nieważnością. Należy zaakcentować, że brak prawidłowego doręczenia decyzji stronie przez organ rentowy z tej przyczyny, że nie można ustalić jej adresu, nie uprawnia organu rentowego do „przerzucenia” obowiązku ustalenia adresu na sąd czy ustanowienia dla strony kuratora dopiero w postępowaniu sądowym, skoro od samego początku ubezpieczona nie miała możliwości i nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym. To bowiem już organ rentowy ma obowiązek zapewnić przestrzeganie zasad praworządności, działać na podstawie przepisów prawa, podejmować czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stan faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 6, 7 i nast. k.p.a.).

Reasumując - Sąd uznał, że brak dokonania prawidłowego doręczenia pism w toku postępowania administracyjnego ubezpieczonej, w tym też samej decyzji, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 477¹⁴ §2¹ k.p.c. Ubezpieczona nie była stroną postępowania administracyjnego, w związku z tym w obecnym stanie sprawy nie może być stroną w postępowaniu sądowym, które jej dotyczy. Sąd nie ma żadnych możliwości prawidłowego doręczenia jej korespondencji, bowiem nie dysponuje prawidłowym adresem ubezpieczonej do doręczeń. Przekazanie sprawy do sądu w takich okolicznościach uniemożliwia prowadzenie postępowania odwoławczego. Ponadto wydając decyzję rzutującą w istotny sposób na prawa i obowiązki stron postępowania - w tym te o charakterze finansowym, organ wydający tego rodzaju decyzję powinien mieć pewność, że strona nie tylko wiedziała o toczącym się wobec niej postępowaniu, ale również, że została prawidłowo i zrozumiale dla niej pouczona o sposobie i o formie działania oraz skutkach zaniechań i działań, czego pozwany w badanej sprawie nie dopełnił.

W konsekwencji Sąd, na mocy art. 477¹⁴ §2¹ k.p.c., orzekł, jak w sentencji.

Organ rentowy winien zabezpieczyć zainteresowanej udział w postępowaniu administracyjnym a następnie doręczyć decyzję i załączyć do akt dowód tego doręczenia, po uprzednim ustaleniu jej aktualnego miejsca pobytu, ewentualnie po skorzystaniu z możliwości zapewnienia stronie reprezentacji w trybie art. 34 kpa.

O kosztach zastępstwa procesowego Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015 poz. 1800).

O wynagrodzeniu kuratora ustanowionego dla nieznanej z miejsca pobytu ubezpieczonej Sąd orzekł na podstawie §2 oraz §1 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej z 9.03.2018 r. (Dz.U. z 2018 poz. 536) w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800).

A.P.

ZARZĄDZENIE

Odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełn. ZUS i pełn. płatnika