

Sygnatura akt III AUz 61/21

POSTANOWIENIE

Dnia 15 czerwca 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Marta Sawińska

Sędziowie: Małgorzata Aleksandrowicz

Renata Pohl

Protokolant: Emilia Wielgus

po rozpoznaniu w dniu 15 czerwca 2021 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy Ł. Ł.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P.

przy udziale : M. S.

o wysokość podstawy wymiaru składek

na skutek zażalenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P.

na postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 18 marca 2021 r. sygn. akt VIII U 24/21

postanawia:

oddalić zażalenie.

Renata Pohl	Marta Sawińska	Małgorzata Aleksandrowicz
-------------	----------------	---------------------------

UZASADNIENIE

Decyzją z 27.10.2020 r., kierowaną do PHU (...) oraz M. S., Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P. określił wysokość podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne M. S. z tytułu zatrudnienia u Ł. Ł. od czerwca o sierpnia 2016 r.

Odwołanie od powyższej decyzji wywiódł Ł. Ł., wnosząc o zmianę zaskarżonej decyzji przez wyłączenie należności z tytułu kosztów noclegów i wypłaconych diet z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne.

Postanowieniem z 18.03.2021 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu, VIII U Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sygn. VIII U 24/21 uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Na powyższe postanowienie z 18.03.2021 r. **zażalenie** złożył Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P., zarzucając naruszenie przepisu art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. poprzez jego zastosowanie w niniejszej sprawie oraz uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, pomimo, że organ rentowy nie naruszył wskazanych przez Sąd przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności art. 9 k.p.a. oraz art. 42 § 2 i 3 k.p.a.

W związku z powyższym wniósł o:

1. przeprowadzenie dowodu z zawiadomienia z dnia 21.08.2020 r. o wszczęciu postępowania skierowanego do M. S., znajdującego się w aktach kontroli, które zostały dołączone do odwołania od decyzji z 27.10.2020 r. nr (...) dotyczącej składek na Fundusz Pracy (sygn. akt przed Sądem Okręgowym w Poznaniu: VII U 2664/20/6) na okoliczność wykazania, że ubezpieczony został pouczone o obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń na terenie Polski (art. 40 § 4 k.p.a.) oraz skutkach nieustanowienia takiego pełnomocnika (art. 40 § 5 k.p.a.),
2. zwrócenie się do płatnika składek Ł. Ł. o podanie informacji, czy M. S. włada językiem polskim w stopniu umożliwiającym udział w postępowaniu,
3. uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do dalszego prowadzenia Sądowi Okręgowemu w Poznaniu,
4. zasądzenie od odwołującego na rzecz pozwanego kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych.

Odwołujący Ł. Ł. złożył odpowiedź na zażalenie, w której wniósł o oddalenie zażalenia w całości oraz obciążenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w całości kosztami wszczętego postępowania zażaleniowego.

Podstawą powyższego orzeczenia były następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P. przeprowadził u odwołującego Ł. Ł. kontrolę dotyczącą między innymi prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Kontrola została zakończona protokołem z 20.02.2019 r., który stał się podstawą wydania między innymi zaskarżonej decyzji.

Organ rentowy nie dysponuje dowodami doręczeń zawiadomienia o wszczęciu postępowania i decyzji ubezpieczonemu M. S.. Brak jest również samego dokumentu zawiadomienia ubezpieczonego (innej osoby, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja).

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że zaskarżoną decyzję należało uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, albowiem decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym (art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.). Podkreślił też, że wprowadzony art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. wskazuje na rozszerzenie zakresu badania sprawy przez sąd o kwestię, czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Jeżeli sąd ustali istnienie takiego rodzaju naruszenia, to uchyla decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. Co istotne, przepis ten dotyczy jedynie trzech rodzajów decyzji, a mianowicie nakładających na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalających wymiar tego zobowiązania lub obniżających świadczenie. Ustawodawca, kierując się względami społecznymi, ograniczył możliwość wydania orzeczenia kasatoryjnego do tych decyzji, których uchylenie nie doprowadzi do pozbawienia ubezpieczonego środków utrzymania. Artykuł 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. służy eliminacji z obrotu wadliwych decyzji, jednak wadliwość ta musi być rażąca. Tylko rażące naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem rentowym uzasadnia uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ponieważ nie każde uchybienie w procedowaniu przed organem rentowym ma taką rangę, by wymagało prowadzenia sprawy od nowa.

Sąd I instancji zaznaczył, że nie ulega wątpliwości, że skoro zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio obowiązków ubezpieczonego M. S., to musiał on być stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ rentowy. W okolicznościach sprawy nie sposób natomiast uznać, że ubezpieczonemu M. S. umożliwiono czynny udział w postępowaniu przed organem rentowym, skoro brak jest jakiegokolwiek dowodu skutecznego doręczenia mu jakiegokolwiek korespondencji skierowanej do niego przez pozwanego, w tym przede wszystkim zawiadomienia o wszczęciu postępowania. W sprawie brak jest nie tylko dowodu, czy odwołujący w ogóle otrzymał zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego jego dotyczącego, ale także dowodu wskazującego na to, jakiej treści zawiadomienie zostało do ubezpieczonego wystosowane, jeśli w ogóle miało to miejsce, ponieważ dowodu na to w zasadzie też brak.

W tej kwestii 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 albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak już wyżej wskazano M. S. niewątpliwie powinien być stroną postępowania dotyczącego wysokości podstawy wymiaru składek na jego ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Sprawy tej kwestii dotyczące mają bowiem charakter trójpodmiotowy: płatnik składek – ubezpieczony – organ rentowy.

Zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zawiadomienie to musi być skuteczne i rzeczywiste. Musi również zawierać określone w przepisach informacje, w tym w sprawach, takich, jak niniejsza, a zatem takiej, w której występuje podmiot nie posiadający miejsca pobytu/zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej należy doręczyć pouczenie o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń oraz pouczenie o konsekwencjach nieustanowienia takiego pouczenia (art. 40 § 4 i 5 k.p.a.). Przepis art. 40 § 4 k.p.a. wprowadza obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń dla strony zamieszkałej za granicą lub mającej siedzibę za granicą, która nie ustanowiła do prowadzenia sprawy pełnomocnika zamieszkałego w kraju. Z kolei art. 40 § 5 k.p.a. stanowi, że w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń, przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, jednak stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Ma miejsce wówczas tzw. fikcja prawna (domniemanie prawne), polegająca na tym, że pismo wprawdzie pozostawione w aktach, z punktu widzenia jego prawnej skuteczności, uważa się za doręczone. Jednakże takie uznanie skuteczności doręczenia może nastąpić dopiero po pouczeniu strony o takim skutku nieustanowienia przez nią pełnomocnika do doręczeń w kraju. Zatem pierwsze doręczenie stronie zamieszkałej za granicą lub mającej siedzibę za granicą musi nastąpić według zasad ogólnych, takich jakie dotyczą wszystkich pozostałych stron, przy czym wraz z pierwszym doręceniem pisma stronę należy pouczyć o wynikającym z § 4 obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w kraju, jak też o skutkach niewywiązania się z tego obowiązku. Z kolei z art. 9 k.p.a. wynika zasada informowania stron i uczestników postępowania, którą rozumieć należy szeroko, jak tylko jest to możliwe. Organy administracji publicznej mają bowiem obowiązek udzielania stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, aby nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Obowiązek ten dotyczy także osoby nie znającej języka polskiego i choć z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika wprost obowiązek doręczenia w toku postępowania administracyjnego stronie nie znającej języka polskiego tłumaczenia na język dla niego zrozumiałych 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17.08.1999 r., V SA 89/99, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 07.01.2000 r., V SA 1084/99, wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego z 08.05.2013 r., IV SA/Wr 53/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 07.10.2013 r., II SA/Wr 497/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 29.06.2016 r., IV SA/GI 1056/15).

Sąd Okręgowy wskazał, że pomijając powyższy brak nie sposób stwierdzić, że korespondencja do M. S. w ogóle została przez pozwanego skierowana na właściwy adres, skoro sprawa dotyczy roku 2016 trudno zatem uznać, że kierowanie korespondencji na ówczesny adres zamieszkania ubezpieczonego jest zgodne z zasadami doręczenia korespondencji w miejscu zamieszkania lub pracy strony, bądź tam, gdzie się adresata zastanie (art. 42 § 1 i 3 k.p.a.). Skoro nie ma pewności, że adres (adresy) ubezpieczonego, którym dysponuje pozwany jest jego aktualnym miejscem pobytu/zamieszkania, to z kolei nie ma możliwości zastosowania tzw. fikcji doręczenia z art. 44 § 4 k.p.a. Nie można w tej kwestii uznać również, że nawet wskazanie adresu do korespondencji M. S., takiego, jak podaje pozwany w dokumencie, w którym zgłoszono ubezpieczonego do ubezpieczeń społecznych, zwalnia pozwanego z obowiązku zapewnienia rzeczywistej skuteczności doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania i decyzji. Podkreślić bowiem jeszcze raz należy, że sprawa dotyczy roku 2016 i brak jest dowodu na to, że wówczas wskazywany adres ubezpieczonego jest nadal aktualny, a jednocześnie brak jest podstaw do stosowania w takim przypadku regulacji o obowiązku zawiadamiania organu administracji publicznej o każdej zmianie adresu w toku postępowania (art. 41 § 1 k.p.a.), bowiem postępowanie dotyczące zainteresowanego wszczęte zostało dopiero w 2020 r.

W kwestii doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie ma znaczenia również to, że pozwany może, zgodnie z art. 71a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, doręczać swoją korespondencję listami zwykłymi. W takich sprawach, jak niniejsza, w której brak jest choćby minimalnej pewności, że strona postępowania administracyjnego zamieszkuje pod adresem, wybranym de facto przez pozwanego jako jej adres zamieszkania, trudno zaakceptować możliwość braku konieczności potwierdzania prawidłowego doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania i decyzji ubezpieczonemu.

W ocenie Sądu Okręgowego powyższe oznacza, że M. S. w istocie nie był stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przez pozwanego, a powinien nią być. Oznacza to, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przywołanych powyżej przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Ubezpieczony nie został prawidłowo zawiadomiony o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie umożliwiono mu udziału w tym postępowaniu, nie doręczono mu skutecznie decyzji, która go dotyczy. Skoro zatem ubezpieczony nie był stroną postępowania administracyjnego, a powinien nią być, to tym samym w obecnym stanie sprawy nie może być stroną w postępowaniu sądowym, które również go dotyczy. Sąd Okręgowy nie ma żadnych możliwości prawidłowego doręczenia mu korespondencji, bowiem nie dysponuje prawidłowym adresem do doręczeń, a brak jest podstaw do przyjęcia, w świetle powyżej poczynionych wywodów, że takim adresem jest adres wskazany przez pozwanego. Przekazanie sprawy do sądu w takich okolicznościach uniemożliwia prowadzenie postępowania odwoławczego. Przerzucanie obowiązków w zakresie usuwania nieprawidłowości związanych z doręczaniem korespondencji ubezpieczonemu na etap postępowania przed sądem powszechnym jest niedopuszczalne. 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.).

Opisane naruszenia dotyczące braku prawidłowego zawiadomienia o wszczęciu postępowania stanowią jednocześnie oczywiste niezastosowanie wzmiankowanych powyżej zasad ogólnych postępowania administracyjnego w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, w ocenie Sądu Okręgowego, będąc tym samym przejawem rażącego naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 08.04.2002 r., I SA 1159/00, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16.03.2005 r., I SA/Wa 188/05).

Uwzględniając powyższe, mając na celu zapewnienie umożliwienia udziału ubezpieczonego w postępowaniu administracyjnym, a tym samym umożliwienia prowadzenia postępowania odwoławczego przed sądem, zaskarżoną

decyzję – w ocenie Sądu Okręgowego - należało uchylić i sprawę przekazać do ponownego postępowania organowi rentowemu, w oparciu o art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zażalenie odwołującego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P. jako bezzasadne podlegało oddaleniu.

Na wstępie Sąd Apelacyjny wskazuje, że 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 tą decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja jest objęta katalogiem przewidzianym powołanym przepisem, gdyż zaskarżona decyzja jest bowiem decyzją, z której zarówno dla odwołującego (płatnika składek – art. 4 pkt 2, lit a ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – tekst jednolity: Dz. U. z 2021 roku, poz. 423), jak i ubezpieczonego (art. 4 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), którzy w rozumieniu przepisu art. 477¹¹ § 1 k.p.c. w sprawie o wysokość podstawy wymiaru składek wszczętej z urzędu są innymi osobami, których praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, wynikają określone obowiązki na gruncie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Ustalenie wyższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne wiąże się bowiem z koniecznością uiszczenia wyższych składek na te ubezpieczenia (składki finansowane są zarówno ze środków płatnika składek, jak i ubezpieczonego) oraz złożenia przez płatnika składek dokumentów korygujących w zakresie odnoszącym się do danych związanych z przebiegiem ubezpieczeń społecznych (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 o systemie ubezpieczeń społecznych).

W uzasadnieniu projektu zmiany wprowadzającej przepis art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., przykłady wad decyzji, określone jako rażące, wymieniono 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). 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 (J. May, (w:) Kodeks postępowania cywilnego..., T. Zembrzuski - red., WKP 2020).

Zgodnie z przepisem art. 129 § 1 k.p.a. odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, przy czym przepis art. 129 § 2 k.p.a. stanowi, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie. Zgodnie zaś z przepisem art. 133 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji (art. 132 k.p.a.), przy czym właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy (art. 127 § 2 k.p.a.).

Zgodnie z treścią art. 7 k.p.a. 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.

Zgodnie natomiast z treścią art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Sąd Apelacyjny podkreśla, że wydając decyzję rzutującą w istotny sposób na prawa i obowiązki stron postępowania – w tym te o charakterze finansowym, organ je wydający powinien mieć pewność, że strona nie tylko wiedziała o toczącym się wobec niej postępowaniu, ale również została prawidłowo i zrozumiale dla niej pouczona o sposobie i formie działania oraz skutkach zaniechań i działań.

W ocenie Sądu Apelacyjnego M. S. niewątpliwie powinien być stroną postępowania dotyczącego wysokości podstawy wymiaru składek na jego ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Sprawy tej kwestii dotyczące mają bowiem charakter trójpodmiotowy: płatnik składek – ubezpieczony – organ rentowy.

Zażalenie organu rentowego nie jest zasadne albowiem nie zawiera zarzutów uzasadniających zmianę zaskarżonego orzeczenia. Zaskarżone postanowienie odpowiada prawu. Sąd Okręgowy dokonał trafnych ustaleń faktycznych, które Sąd Apelacyjny przyjmuje za własne. Ustalenia są bezsporne, wobec czego nie zachodzi potrzeba ich szczegółowego powtarzania. W istocie skarżący dla poparcia swoich zarzutów przywołuje sprzeczną argumentację oraz przypisuje Sądowi Okręgowemu poglądy i zapatrywania prawne, które nie zostały wyrażone.

Wbrew twierdzeniom organu rentowego ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, aby zaskarżona decyzja została skutecznie doręczona ubezpieczonemu tj. M. S. oraz umożliwiono ww. możliwość czynnego udziału w sprawie przed organem rentowym. Z dokumentach przekazanych z ZUS brak jest dowodu (wbrew twierdzeniu organu rentowego) doręczenia ubezpieczonemu zaskarżonej decyzji. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie na organie rentowym spoczywa obowiązek prawidłowego prowadzenia postępowania oraz dokonania doręczenia dokumentów (w tym decyzji) w taki sposób, aby nie powstały wątpliwości czy korespondencja faktycznie została odebrana przez adresata. W dokumentacji przekazanej przez organ rentowy do sądu natomiast brak jest potwierdzenia odbioru zaskarżonej decyzji przez ubezpieczonego.

Zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zawiadomienie to musi być skuteczne i rzeczywiste. Musi również zawierać określone w przepisach informacje, w tym w sprawach takich, jak niniejsza, a zatem takiej, w której występuje podmiot nie posiadający miejsca pobytu/zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej należy doręczyć pouczenie o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń oraz pouczenie o konsekwencjach nieustanowienia takiego pouczenia (art. 40 § 4 i 5 k.p.a.). Przepis art. 40 § 4 k.p.a. wprowadza obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń dla strony zamieszkałej za granicą lub mającej siedzibę za granicą, która nie ustanowiła do prowadzenia sprawy pełnomocnika zamieszkałego w kraju. Z kolei art. 40 § 5 k.p.a. stanowi, że w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń, przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, jednak stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Ma miejsce wówczas tzw. fikcja prawna (domniemanie prawne), polegająca na tym, że pismo wprawdzie pozostawione w aktach, z punktu widzenia jego prawnej skuteczności, uważa się za doręczone. Jednakże takie uznanie skuteczności doręczenia może nastąpić dopiero po pouczeniu strony o takim skutku nieustanowienia przez nią pełnomocnika do doręczeń w kraju. Zatem pierwsze doręczenie stronie zamieszkałej za granicą lub mającej siedzibę za granicą musi nastąpić według zasad ogólnych, takich jakie dotyczą wszystkich pozostałych stron, przy czym wraz z pierwszym doręceniem pisma stronę należy pouczyć o wynikającym z § 4 obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w kraju, jak też o skutkach niewywiązania się z tego obowiązku. Z kolei z art. 9 k.p.a. wynika zasada informowania stron i uczestników postępowania, którą rozumieć należy szeroko, jak tylko jest to możliwe. Organy administracji publicznej mają bowiem obowiązek udzielania stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, aby nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Obowiązek ten dotyczy także osoby nie znającej języka polskiego i choć z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika wprost obowiązek doręczenia w toku postępowania administracyjnego stronie nie znającej języka polskiego tłumaczenia na język dla niego 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.

Analizując polskie przepisy prawne, dochodzi się 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 rozstrzygnięcia są po różnych aktach prawnych, które odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do cudzoziemców. Wydaje się jednak, że z ogólnych zasad wyrażonych w art. 9 k.p.a. czy art. 10 k.p.a. można wywieść takie prawo – skoro obywatel ma prawo do informacji i czynnego udziału w postępowaniu, komunikat wysyłany przez urzędnika do cudzoziemca musi być zrozumiały dla obu stron. Jeśli chodzi o inne przepisy prawne bezpośrednio odnoszące się do „kwestii językowej”, można wskazać art. 10 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym 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. (Prawa cudzoziemców w postępowaniu przez organami administracji publicznej nr 4/2009 Katarzyna Wencel).

Jednocześnie Sąd Apelacyjny wskazuje, że z dokumentacji przedłożonej przez ZUS wynika, że decyzja z dnia 27.10.2020 r. została skierowana do ubezpieczonego na adres: (...) obw. (...) (...) (...) B. (Ukraina), brak jest z kolei potwierdzenia odbioru korespondencji przez M. S.. Sąd Apelacyjny zwraca uwagę, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wraz z pismem z 24.02.2021 r. przedłożył wydruk w systemie Poczty Polskiej S.A. dotyczącej nadania przesyłki M. S. na ww. adres, natomiast przedłożony wydruk nie stanowi wystarczającego dowodu na to, że ubezpieczony przesyłkę odebrał oraz że został poinformowany o możliwości przystąpienia do sprawy w charakterze uczestnika, a także brak jest dowodu że organ go należycie pouczył.

Zgodzić się należy z Sądem I instancji, że powyższe oznacza, że M. S. w istocie nie był stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przez pozwanego, a powinien nią być. Oznacza to, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przywołanych powyżej przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Ubezpieczony nie został prawidłowo zawiadomiony o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie umożliwiono mu udziału w tym postępowaniu, nie doręczono mu skutecznej decyzji, która go dotyczy. Skoro zatem ubezpieczony nie był stroną postępowania administracyjnego, a powinien nią być, to tym samym w obecnym stanie sprawy nie może być stroną w postępowaniu sądowym, które również go dotyczy. Co więcej Sąd nie ma żadnych możliwości prawidłowego doręczenia mu korespondencji, bowiem nie dysponuje prawidłowym adresem do doręczeń, a brak jest podstaw do przyjęcia, w świetle powyżej poczynionych wywodów, że takim adresem jest adres wskazany przez pozwanego. Przekazanie sprawy do sądu w takich okolicznościach uniemożliwia prowadzenie postępowania odwoławczego. Przerzucanie obowiązków w zakresie usuwania nieprawidłowości związanych z doręczaniem korespondencji ubezpieczonemu na etap postępowania przed sądem powszechnym jest niedopuszczalne. 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.).

Mając na uwadze powyższe zażalenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na postanowienie Sądu I instancji z 18.03.2021 r. należało oddalić.

Renata Pohl	Marta Sawińska	Małgorzata Aleksandrowicz
-------------	----------------	---------------------------