

*Sygn. akt IV U 1218/20*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 12 listopada 2020 r.**

**Sąd Okręgowy w Zielonej Górze, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

**Przewodniczący:** sędzia Bogusław Łój

**Protokolant:** sekretarz sądowy Joanna Dejewska vel Dej

po rozpoznaniu w dniu 22 października 2020 r. w Zielonej Górze

**sprawy z odwołania Zakładu (...) A. S.  
w G.**

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z.  
z dnia 24.04.2019r. nr (...)

**przy udziale zainteresowanego I. B.**

o podstawę wymiaru składek

**uchyla zaskarżoną decyzję**

sędzia Bogusław Łój

Sygn. akt IV U 1218/20

## UZASADNIENIE

Decyzją z 24.04.2019 r., nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. stwierdził, że przychód ubezpieczonego I. B. w wysokości i za miesiące wymienione w decyzji, z tytułu sfinansowania przez płatnika składek Zakład (...) w G. kosztów pobytu w hotelu związany z odbywaniem przez w.w. osobę podróży, stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe) i ubezpieczenie zdrowotne.

Jako podstawę prawną obu decyzji organ rentowy podał art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 18 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.) oraz art. 81 ust. 1 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1510 ze zm.)

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że płatnik składek w zawartych umowach zlecenia nie wskazał zleceniobiorcom, w tym I. B. miejsca wykonywania prac. Miejscem wykonywania prac był teren inwestycji gazowych i kanalizacyjnych realizowanych przez Zakład (...). W tym celu płatnik składek finansował zleceniobiorcom pobyt w lokalach hotelowych. Ubezpieczeni korzystali z usługi hotelowej w związku z wykonywaniem czynności wyłącznie wynikających z zawartych umów zlecenie. Praca zleceniobiorców, w tym I. B. wiążąca się z koniecznością skorzystania z noclegu zapewnionego przez zleceniodawcę, nie miała charakteru incydentalnego. Skoro zatem ubezpieczeni, w ramach wyjazdów, nie wykonywali czynności nadzwyczajnych, innych niż określone w zawartych umowach zlecenia, nie można przyjąć, że byli oni w podróży służbowej. Sfinansowanie ubezpieczonym kosztów pobytu w hotelu w związku

z wykonywaniem zlecenia stanowi, zdaniem Oddziału ZUS, nieodpłatne świadczenia ze strony zleceniodawcy na rzecz zleceniobiorców.

Płatnik składek A. S., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...) A. S., zaskarżył tę decyzję odwołaniem w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisu art. 18 ust. 1 w zw. z art. 4 ust 9 i w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z art. 12 ust 1 u.p,d,o.f., poprzez niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że ubezpieczony osiągnął przychód z tytułu innych nieodpłatnych świadczeń w postaci skorzystania ze sfinansowanego przez płatnika jako pracodawcę noclegu w hotelu pracowniczym, podczas gdy wydatek w postaci opłacenia noclegu, poniesiony przez pracodawcę w celu zapewnienia noclegów pracownikowi jest świadczeniem poniesionym w interesie pracodawcy, ponieważ to właśnie pracodawcy przyniosło konkretną i wymierną korzyść w postaci prawidłowo i efektywnie wykonanej przez pracownika pracy, a nie stanowiło po stronie pracownika przychodu, rozumianego jako powiększenie aktywów lub uniknięcia wydatku, który mógłby stanowić przychód pracownika z tytułu stosunku pracy.

2. Naruszenie przepisów postępowania, tj. przepisu art. 7 w zw. z art. 180 k.p.a. poprzez dokonanie w sprawie ustaleń sprzecznych z rzeczywistym stanem faktycznym, poprzez błędne przyjęcie, że:

2.1. wszystkie zarezerwowane miejsca noclegowe przez płatnika były wykorzystywane przez ubezpieczonych, podczas gdy pracownicy płatnika wykorzystywali jedynie część zarezerwowanych i opłaconych w całości noclegów.

2.2. J. B., B. W., T. R. i M. M., korzystali z opłaconych przez płatnika noclegów, podczas gdy żadna z wyżej wymienionych osób z opłaconych przez płatnika noclegów nie korzystała.

2.3. z opłaconych przez płatnika miejsc hotelowych korzystali wyłącznie jego pracownicy, podczas gdy z tych noclegów korzystał wielokrotnie P. S., niebędący pracownikiem płatnika,

- skutkujące błędnym obliczeniem przychodu przypisanego ubezpieczonemu w następstwie dokonania podzielenia kwot z faktur VAT zapłaconych przez płatnika za miejsca noclegowe, przez sumę dni roboczych ubezpieczonych zrealizowanych na inwestycjach poza siedzibą przedsiębiorstwa płatnika, niezależnie od okoliczności, czy ubezpieczeni wykorzystali wszystkie zarezerwowane noclegi.

Wskazując na powyższe zarzuty odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji i stwierdzenie, że ubezpieczony nie uzyskał przychodów z tytułu finansowania przez pracodawcę kosztów noclegów w okresie od 01.01.2015 r. do 30.04.2018 r. Alternatywnie wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania. Wniósł także o zasądzenie od organu na rzecz płatnika kosztów procesu, obejmujących koszty zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Wniósł także o zasądzenie od wnioskodawcy na rzecz organu pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

W dniu 26.03.2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. skierował do I. B. na adres U. (...), (...) H., U., zawiadomienie z dnia 25.03.2019 r. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nieuwzględnienia przez płatnika składek Zakład (...) w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne przychodu w postaci nieodpłatnego udostępnienia lokali hotelowych. W zawiadomieniu zawarto także informacje, że stronie przysługuje prawo wypowiedzenia się do zebranych dowodów i materiałów, przeglądania akt sprawy oraz do przedłożenia nowych dokumentów w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego zawiadomienia, a także podano z kim i gdzie należy się skontaktować w niniejszej sprawie.

W piśmie nie zawarto żadnych innych pouczeń.

Pismo nie zostało podjęte przez adresata.

dowód: zawiadomienie z dnia 25.03.2019 r. o wszczęciu postępowania w aktach organu rentowego wraz z kopertą

Decyzją z 24.04.2019 r., nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. stwierdził, że przychód ubezpieczonego I. B. w wysokości i za miesiące wymienione w decyzji, z tytułu sfinansowania przez płatnika składek Zakład (...) w G. kosztów pobytu w hotelu związany z odbywaniem przez w.w. osobę podróży stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe) i ubezpieczenie zdrowotne.

Decyzję tą pozwany wysłał do I. B. na adres U. (...), (...) H., U..

W decyzji nie ujęto pouczeń o treści art. 40 § 4 i 5 k.p.a.

Przesyłka z decyzją nadana do I. B. nie została podjęta.

dowód: decyzja z dnia 24.04.2019 r. o w aktach organu rentowego wraz z kopertą

### **Sąd zważył, co następuje:**

Zaskarżona decyzja podlega uchyleniu, jako wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym.

Zgodnie z art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> 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, jako nakładająca obowiązek uiszczenia składek i ustalająca podstawę ich wymiaru, który w części obciąża ubezpieczonego I. B., zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 266).

W uzasadnieniu projektu zmiany wprowadzającej przepis art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> 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).

Zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, bowiem ubezpieczony, który obligatoryjnie musi być stroną postępowania administracyjnego skutkującego wydaniem decyzji jego dotyczącej, stroną tego postępowania nie był.

Nie został on bowiem prawidłowo zawiadomiony o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie umożliwiono mu udziału w tym postępowaniu, nie doręczono mu skutecznie decyzji, które go dotyczyła, a tym samym nie otwarto drogi odwoławczej od tej decyzji.

Skoro ubezpieczony nie był stroną w postępowaniu administracyjnym, które go dotyczyło i decyzji mu skutecznie nie doręczono, to tym samym nie mógł być on stroną w postępowaniu sądowym przed sądem powszechnym, toczącym się z odwołania płatnika składek od tej decyzji.

Występowanie w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych funkcji kontrolnej powoduje bowiem, że jest ono kontynuacją postępowania administracyjnego. Przy czym funkcja kontrolna, w obecnym stanie prawnym, zmienionym przepisem art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c., nie ogranicza się wyłącznie do materialnoprawnej oceny legalności decyzji administracyjnej.

Rację ma organ rentowy, że zaskarżona decyzja weszła do obrotu prawnego i wywołała skutek prawny mimo wadliwego doręczenia, tj. z pominięciem niektórych stron postępowania, ale skutki te – w tym co do prawomocności decyzji – dotyczą jedynie strony, której decyzję doręczono, w tym wypadku płatnika składek, który stał się stroną postępowania sądowego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z przepisami Rozdziału 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, wydaje decyzje w zakresie spraw indywidualnych w trybie regulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

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

W myśl art. 61 § 4 k.p.a., o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

W niniejszej sprawie organ rentowy prowadził jedno postępowanie dotyczące płatnika składek i ubezpieczonego.

Do tego w postępowaniu odwoławczym, zgodnie z art. 477<sup>11</sup> § 1 k.p.c., uczestnictwo każdej z tych stron postępowania administracyjnego, jest co do zasady obligatoryjne.

Mimo to organ rentowy, ani rozpoczął, ani zakończył skutecznie postępowania administracyjnego wobec obligatoryjnej strony, jakimi jest ubezpieczony I. B., z uwagi na brak doręczenia mu, tak pisma inicjującego postępowanie, jak i zaskarżonej przez płatnika decyzji, postępowanie to kończącej.

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. Ostatnio powołany przepis ustanawia tzw. fikcję prawną doręczenia.

Organ administracji publicznej może jednak korzystać z opisanych wyżej sposobów doręczenia, wyłącznie w przypadku strony mającej miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw enumeratywnie wyszczególnionych przepisem prawa, do których U. nie należy.

Organ rentowy pismo inicjujące skierował do miejsca zamieszkania ubezpieczonego na U., ale bez wymaganych prawem pouczeń adekwatnych do takiej sytuacji.

Przy prawidłowych pouczeniach, wobec braku reakcji strony zamieszkującej na terenie U., pozwany powinien zaprzestać doręczania dalszych pism, w tym decyzji kończącej.

Prawidłowe pouczenia jednak nie miały miejsca, nie można więc założyć, że wobec tej strony postępowanie zostało skutecznie zainicjowane.

Przepis art. 40 § 4 k.p.a. stanowi, że strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W myśl § 5, w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem.

Konsekwencją niewykonania przez stronę obowiązku wskazania pełnomocnika do doręczeń jest – zgodnie z przepisem art. 40 § 5 zdanie pierwsze – pozostawienie pisma w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. O obowiązku ustanowienia pełnomocnika należy stronę pouczyć w pierwszym piśmie (zob. wyroki NSA: z 14.09.2001 r., V SA 545/01, LEX nr 121800; z 23.09.2005 r., I OSK 43/05, LEX nr 194724). Wobec tego pozostawienie pisma w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia może mieć miejsce dopiero po skutecznym pierwszym doręczeniu pisma zawierającego pouczenie w tym zakresie. Pouczenie powinno ponadto obejmować informację o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem. (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, W. Chróścielewsk (red.), Z. Kmiecik (red.), WKP, 2019).

W niniejszej sprawie organ rentowy przesłał zaskarżoną decyzję osobie ubezpieczonej wyłącznie na adres ukraiński, jednakże przepisy k.p.a. trybu takiego w ogóle nie przewidują. Doręczyć należy wyłącznie pismo inicjujące, ale z właściwymi pouczeniami.

Zauważyć należy, że w ogóle nie można wywodzić skuteczności doręczenia decyzji, bowiem pismo nie zostało podjęte.

Organ rentowy dwukrotnie wzywany do uzupełnienia materiału sprawy o dowody doręczenia ubezpieczonemu zaskarżonej decyzji w trybie i z pouczeniami przewidzianymi w art. 40 § 4 i 5 k.p.a., nie sprostał temu zadaniu.

Pozwany kierując do ubezpieczonego korespondencją na U. uznał, że zachodzą przesłanki określone w art. 40 § 4-5 k.p.a., ale dyrektywami wynikającymi z tych przepisów już się nie kierował.

Orzeczenie sądu w niniejszej sprawie ma na celu zapewnienie prawidłowego toku postępowania administracyjnego przez zagwarantowanie możliwości udziału w nim ubezpieczonemu.

W tym celu należy:

- ustalić, czy osoba ubezpieczona ma miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- ustalić, czy osoba ubezpieczona ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej lub czy działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej;
- jeżeli odpowiedź na dwa powyższe pytania okaże się negatywna, należy dokonać wyboru sposobu doręczenia, albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo listownie z pouczeniem o obowiązku wskazania w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń;
- w tym ostatnim przypadku, w zależności od reakcji strony, podjąć dalsze kroki przewidziane art. 40 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c., orzeczono jak w sentencji wyroku.