

UZASADNIENIE

Decyzją z 3 stycznia 2019 r. (nr wg RWA: (...)) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S., powołując się na art. 83 ust. 1 oraz art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, stwierdził, że Ł. A. (1) jest dłużnikiem ZUS z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Organ rentowy wskazał, iż zadłużenie wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie 256.326,86 zł, w tym z tytułu: składek na ubezpieczenia społeczne w ramach zakresów numerów deklaracji 01-39 za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r. w kwocie: 134.998,04 zł, oraz należne odsetki w kwocie 50.312,00 zł, składek na ubezpieczenia zdrowotne w ramach zakresów numerów deklaracji 01-39 za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r. w kwocie: 39.595,65 zł, należne odsetki w kwocie 14.757,00 zł, składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w ramach zakresów numerów deklaracji 01-39 za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r. w kwocie: 12.139,17 zł, oraz należne odsetki w kwocie 4.525,00 zł. Decyzja została zaadresowana: „A. Ł., ul. (...), (...)-(…) C.”, jednak przesyłkę z nią wysłano faktycznie na adres: „Ł. A. (1), al. (...), (...)-(…) S.”. Pod tym adresem w dniu 9 stycznia 2019 roku przesyłkę odebrała D. K. (1).

W dniu 7 lutego 2020 r. Ł. A. (1), reprezentowany przez radcę prawnego M. A. (1), wniósł odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w całości i zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez:

- naruszenie art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez jego niezastosowanie w sprawie i ustalenie przez ZUS, że Ł. A. (1) jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r.,

- naruszenie art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. w toku postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji poprzez niepodjęcie kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz stanu prawnego sprawy, a mianowicie wysokości przychodu skarżącego od którego zostały naliczone składki na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wobec naliczania składek w jednakowej wysokości przez okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r., jak również nie wskazania czy zaległe składki dotyczą Ł. A. (2) czy też jego byłych pracowników,

- naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niewskazanie przez organ w uzasadnieniu faktycznym zaskarżonej decyzji dowodów, na których się oparł przy jej wydawaniu, oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Wskazując na powyższe podstawy ubezpieczony wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji w całości i stwierdzenie, że nie jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r., ewentualnie umorzenie w całości postępowania w sprawie stwierdzenia, że jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r.

Jednocześnie ubezpieczony wniósł o zasądzenie od ZUS na jego rzecz kosztów niniejszego postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż dopiero w dniu 9 stycznia 2020 r. pełnomocnikowi ubezpieczonego doręczona została decyzja ZUS z 3 stycznia 2019 r. O fakcie wydania przedmiotowej decyzji ubezpieczony dowiedział się od swojego pełnomocnika, na którego adres siedziby Kancelarii zostało doręczone zawiadomienie Sądu Rejonowego w Gryfinie o wpisaniu w dziale IV księgi wieczystej KW nr (...), KW nr (...), KW nr (...) hipotek przymusowych na podstawie wydanej w dniu 3 stycznia 2019 r. decyzji. Dowiedziawszy się o tym, Ł. A. ustanowił pełnomocnika do występowania w jego imieniu przed ZUS, w tym także do odebrania decyzji (...) nr (...) z 3 stycznia

2019 r. Podkreślono, iż pełnomocnik skarżącego w dniu 2 lipca 2019 r., po uzyskaniu pełnomocnictwa niezwłocznie zgłosił się do ZUS wraz z wnioskiem o doręczenie decyzji z 3 stycznia 2019 r. na adres kancelarii, jednak decyzja ta została mu doręczona dopiero w dniu 9 stycznia 2020 r., wobec czego dopiero w tej dacie skarżący mógł zapoznać się z jej treścią i odnieść się do okoliczności faktycznych i prawnych, które legły u podstaw jej wydania, a co do których skarżący nie miał możliwości wypowiedzenia się i podjęcia obrony swych praw, co stanowi naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.

W dalszej kolejności ubezpieczony zarzucił wydanej decyzji brak wszechstronnego uwzględnienia i rozważenia zebranego materiału, tj. wszystkich dowodów zebranych i przeprowadzonych w postępowaniu oraz wszystkich okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu poszczególnych dowodów mających znaczenie dla niniejszej sprawy.

Skarżący nie podzielił stanowiska ZUS co do wysokości naliczonych składek objętych zaskarżoną decyzją. Podniósł, iż organ rentowy w zaskarżonej decyzji nie wskazał na podstawie jakich dokumentów ustalił wysokość naliczonych składek, naruszając tym samym postanowienia art. 107 § 3 k.p.a., a składki nie wynikają z dokumentów przez niego składanych, w szczególności składki nie były odprowadzane w wysokości wskazanej przez ZUS w załączniku do skarżonej decyzji. Ubezpieczony wskazał, iż jego miesięczny przychód w latach 2013 -2015 nie stanowił podstawy dla odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz FP i FGŚP w łącznej kwocie 8.118,82 zł miesięcznie.

W dalszej części uzasadnienia ubezpieczony wskazał na wymogi, które spełniać powinna decyzja administracyjna, w szczególności dotyczące jej prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego, zwracając uwagę również leżący po stronie organu obowiązek wyczerpującej oceny zgromadzonego materiału dowodowego.

Niezależnie od powyższego skarżący podniósł zarzut przedawnienia dochodzonych przez ZUS należności z tytułu składek objętych zaskarżoną decyzją.

Wreszcie, ubezpieczony wskazał, iż w okresie od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015 r. nie prowadził żadnej działalności gospodarczej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i nie uzyskiwał żadnych przychodów. Dodatkowo podkreślił, iż w owym okresie nie zatrudnił żadnych pracowników, wobec czego nie jest w stanie ustalić czy wydana decyzja z uwagi na wysokość dochodzonych przez ZUS składek dotyczy pracowników, którzy nie zostali wyrejestrowani czy też dotyczy skarżącego, który nie prowadził działalności gospodarczej od 2013 r. i nie był zgłoszony do ubezpieczenia.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wniósł o oddalenie odwołania w całości, ewentualnie o jego odrzucenie oraz zasądzenie od płatnika składek na swoją rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, iż decyzja została doręczona pełnomocniczce płatnika D. K. (1) w dniu 9 stycznia 2019 r., zgodnie z art. 43 k.p.a. na adres znajdujący się w systemie ZUS, podany jako adres pełnomocnika w sprawach prowadzenia działalności gospodarczej, tj. ul. (...), (...)-(...) S.. Wobec wniesienia odwołania przez płatnika składek w dniu 7 lutego 2020 r., a więc po upływie ustawowego terminu do jego złożenia powinno ono zatem podlegać odrzuceniu.

Dalej organ rentowy wskazał, iż decyzją nr (...) z 17 maja 2017 r. stwierdzono podleganie przez Ł. A. obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, wypadkowemu jako osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą między innymi w okresie od 25 maja 2010 r. do 29 kwietnia 2015 r. Decyzja, doręczona przesyłką poleconą w dniu 3 czerwca 2017 r., uprawomocniła się z dniem 6 lipca 2017 r., albowiem nie zostało wniesione od niej odwołanie. Dalej wyjaśnił, iż z dokumentów zgłoszeniowych zewidencjonowanych w systemie informatycznym ZUS wynika, iż płatnik składek prowadził aktywną działalność gospodarczą od 1 stycznia 1999 r. do 29 kwietnia 2015 r., zaś w okresie od 30 kwietnia 2015 r. do 9 maja 2017 r. jego działalność była zawieszona. Według stanu na dzień 1 października 2018 r. skarżący był zobowiązany w szczególności do zapłaty składek za okres od 6 stycznia 2013 r. do 29 kwietnia 2015 r.: na ubezpieczenie społeczne w kwocie 134.998,04 zł i odsetek za zwłokę w kwocie 47.534,00 zł, ubezpieczenia zdrowotne w kwocie 39.595,65 zł i odsetek za zwłokę w kwocie 13.941,00 zł oraz na FP i FGŚP w kwocie 12.139,17 zł i odsetek za zwłokę 4.275,00 zł. Ponieważ składki te nie zostały zapłacone

w całości, organ wysłał do płatnika składek na adres wskazany w (...) i w zgłoszeniu płatnika składek (...) z dnia 29 kwietnia 2015 r. jako adres do doręczeń, pisemne zawiadomienie datowane na 1 października 2018 r. o wszczęciu postępowania z urzędu w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek. Następnie wysłano do płatnika zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego, a wobec niezłożenia dokumentów rozliczeniowych wydano zaskarżoną decyzję, określającą wysokość należności z dnia 8 stycznia 2020 r., zgodnie z przepisem art. 18 ust. 8 ustawy systemowej.

Ponadto, odnosząc się do zarzutów odwołania, organ wskazał, iż naruszenie przepisów k.p.a. - o ile w ogóle można uznać, że miało miejsce w niniejszej sprawie - nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Wskazując na kognicję sądu ubezpieczeń społecznych organ rentowy wskazał, iż postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwesta wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania. Stwierdzenie takiej kwalifikowanej wady następuje jednak tylko do celów postępowania cywilnego i ze skutkami tylko dla tego postępowania.

Za niezasadny organ uznał także podniesiony zarzut przedawnienia należności z tytułu składek, podnosząc, iż na bieg terminu przedawnienia miało wpływ wydanie prawomocnej decyzji nr (...) z dnia 17 maja 2017 r.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Ł. A. (1) od 26 września 1992 r. prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą pod firmą Agencja (...). Działalność była prowadzona pod adresem: ul. (...), (...)-(...) S.; jako adres do doręczeń w (...) wskazano: Kancelaria Radców Prawnych S.C. (...). (...), M. A. ul. (...) (...)-(...) S..

W okresie od 30 kwietnia 2015 r. do 9 maja 2017 r. zgłosił zawieszenie prowadzenia działalności.

Z dniem 9 maja 2017 r. prowadzona działalność została wykreślona z rejestru.

Bezsporne, a nadto dowód: wypis z (...) k. 2-3 plik akt ZUS.

W dniu 1 sierpnia 2012 r. Ł. A. (1) udzielił D. K. (1), zam. w S. przy ul. (...), będącej współwłaścicielką Kancelarii (...) S.C. A. J., D. K., D. Z., pełnomocnictwa do podpisywania i odbioru: pism, wniosków, deklaracji związanych z ustaleniem kapitału początkowego, przyznaniem świadczenia emerytalnego oraz prowadzoną działalnością gospodarczą. Pełnomocnictwo to zostało złożone w dniu 18 grudnia 2012 roku w ZUS przez D. K. (1) razem z wypełnionym i podpisanym przez nią wnioskiem o przyznanie emerytury dla Ł. A..

Bezsporne, a nadto dowody:

- oryginał pełnomocnictwa z 1.08.2012 r. - k. 48 akt sądowych;
- oryginał wniosku o emeryturę z 18.12.2012 r. - k. 49 akt sądowych;
- wypis z (...) k. 34 plik akt ZUS.

W dniu 29 kwietnia 2015 r. ubezpieczony złożył w ZUS druk (...), wskazując w nim następujące adresy: płatnika – ul. (...) (...)-(...) S.; siedziby płatnika - ul. (...), (...)-(...) S.; miejsce zamieszkania płatnika - ul. (...), (...)-(...) C..

Bezsporne, a nadto dowód: druk (...) z 29.04.2015 r. - k. 1 plik akt ZUS.

Pismem z 20 marca 2017 r. organ rentowy wezwał Ł. A. do złożenia prawidłowych dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma.

Przesyłka zawierająca wezwanie, adresowana: Ł. A. (1) ul. (...), (...)-(...) S., po dwukrotnej awizacji została zwrócona organowi rentowemu z adnotacją „zwrot nie podjęto w terminie”.

Bezsporne, a nadto dowód: wezwanie z 20.03.2017 r. wraz z kopertą - k. 4-7 plik akt ZUS.

Decyzją z 17 maja 2017 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. stwierdził, iż Ł. A. (1) podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym wypadkowemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą od 1 stycznia 1999 r. do 30 kwietnia 2005 r., od 1 czerwca 2005 r. do 30 listopada 2005 r., od 1 stycznia 2006 r. do 31 maja 2006 r., od 1 lipca 2006 r. do 30 września 2007 r., od 1 do 31 stycznia 2009 r., od 1 do 31 stycznia 2010 r., od 25 maja 2010 r. do 29 kwietnia 2015 r. oraz nie podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym wypadkowemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie od 1 do 31 maja 2005 r., od 1 do 30 czerwca 2006 r., od 1 października 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., od 1 lutego 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.

Przesyłka zawierająca decyzję, adresowana: Ł. A. (1) ul. (...), (...)-(...) S., wysłana została w dniu 18 maja 2017 r. listem poleconym z potwierdzeniem odbioru. Korespondencja została zwrócona do ZUS w dniu 3 czerwca 2017 r.

W aktach rentowych brak jest koperty zawierającej decyzję, brak jest również potwierdzenia odbioru przesyłki.

Bezsporne, a nadto dowody:

- decyzja ZUS z 17.05.2017 r. - k. 9-12 plik akt ZUS;
- pismo ZUS z 26.09.2018 r. - k. 8 plik akt ZUS.

Pismem z 1 października 2018 r. ZUS zawiadomił płatnika o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, (...) za okres od czerwca 2013 r. do kwietnia 2015r. Zawiadomienie, adresowane: A. Ł. ul. (...), (...)-(...) C., zostało wysłane na adres: A. Ł. ul. (...), (...)-(...) S. w dniu 2 października 2018 r., przesyłka została odebrana w dniu 4 października 2018 r. przez K. P..

Bezsporne, a nadto dowody:

- zawiadomienie z 1.10.2018 r. - k. 17-13 plik akt ZUS;
- potwierdzenie odbioru - k. 18 plik akt ZUS;
- koperta - k. 19 plik akt ZUS.

Pismem z 20 grudnia 2018 r., nadanym w placówce pocztowej w dniu 21 grudnia 2018 r., radca prawny M. A. (1), w związku z pismem ZUS z 2 października 2018 r. wskazał, iż adres: ul. (...) (...) (...) S. nie jest adresem doręczeń dla Ł. A. (2), a jako adres kancelarii nigdy nie był adresem do doręczeń w żadnych postępowaniach ZUS O/S. dotyczących Ł. A. (2).

Jednocześnie M. A. oświadczył, iż nie jest i nigdy nie był pełnomocnikiem Ł. A. w żadnym postępowaniu prowadzonym przed ZUS. Wyjaśnił, że żaden z pracowników kancelarii nie posiada pełnomocnictwa od Ł. A. do jego reprezentacji, w tym także do odbioru jakiegokolwiek korespondencji z ZUS, a odbiór wskazanego pisma nastąpił w wyniku oczywistej pomyłki (korespondencja błędnie zaadresowana znalazła się wśród kilkunastu innych przesyłek pocztowych).

Wobec powyższego przedmiotowa przesyłka została odesłana.

Bezsporne, a nadto dowody:

- pismo z 20.12.2018 r. - k. 25 plik akt ZUS;

- koperta - k. 24 plik akt ZUS;

- koperta - k. 19 plik akt ZUS.

Pismem z 15 listopada 2018 r. organ rentowy zawiadomił płatnika o zakończeniu postępowania dowodowego, informując o wyznaczeniu stronie 7 dniowego terminu licząc od dnia otrzymania zawiadomienia, na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, i (...).

Zawiadomienie, adresowane: A. Ł. ul. (...), (...)-(…) C., zostało wysłane w dniu 29 listopada 2018 r. na adres: Ł. A. (1) ul. (...), (...)-(…) S..

Korespondencja, dwukrotnie awizowana, została zwrócona do ZUS w dniu 17 grudnia 2018 r. z adnotacją „zwrot nie podjęto w terminie”.

Bezsporne, a nadto dowód:

- kopia potwierdzenia odbioru - k. 22-21 plik akt ZUS;

- kopia koperty - k. 20 plik akt ZUS.

3 stycznia 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję. W treści decyzji adres płatnika określono jako: A. Ł. ul. (...), (...)-(…) C., natomiast przesyłkę z decyzją wysłano na adres: Ł. A. (1) Al. (...) S.. Przesyłka ta została odebrana w dniu 9 stycznia 2019 r. przez D. K. (1).

Bezsporne, a nadto dowody:

- decyzja ZUS z 3.01.2019 r. - k. 42-38 plik akt ZUS;

- potwierdzenie odbioru - k. 37 plik akt ZUS.

Pismem z 2 lipca 2019 r. radca prawny M. A. (1), wskazując, iż działając na podstawie pełnomocnictwa z 29 marca 2019 r., w związku z wydaną przez ZUS decyzją z 3 stycznia 2019 r., z uwagi na brak doręczenia decyzji płatnikowi wniósł o doręczenie decyzji jako pełnomocnikowi umocowanemu do jej odbioru na adres K. Radców Prawnych S.C. (...). (...), M. A.: ul. (...), (...)-(…) S.. Wraz z pismem złożone zostało w ZUS datowane na 29 marca 2019 r. pełnomocnictwo do reprezentowania płatnika przez organami administracji publicznej w sprawie dotyczącej sporządzenia, podpisania oraz złożenia przed właściwymi organami wniosków o wydanie zaświadczeń dotyczących działek gruntu określonych w pełnomocnictwie, w tym również do odebrania dokumentów objętych wyszczególnionymi w pełnomocnictwie wnioskami, a także do składania wniosków, oświadczeń woli i wiedzy koniecznych do wykonywania wskazanych w pełnomocnictwie postanowień.

Bezsporne, a nadto dowody:

- pismo z 2.07.2019 r. - k. 28 plik akt ZUS;

- pełnomocnictwo z 29.03.2019 r. - k. 27 plik akt ZUS.

Pismem z 2 sierpnia 2019 r. organ rentowy poinformował r.pr. M. A., iż załączone do pisma pełnomocnictwo nie zawiera upoważnienia do reprezentowania płatnika przed ZUS, wobec czego zwrócono się z prośbą o dostarczenie stosownego pełnomocnictwa w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.

Korespondencja została odebrana przez pracownika kancelarii w dniu 19 sierpnia 2019 r.

Bezsporne, a nadto dowody:

- pismo ZUS z 2.08.2019 r. - k. 29 plik akt ZUS;
- potwierdzenie odbioru - k. 30 plik akt ZUS.

W dniu 20 sierpnia 2019 r. (data stempla pocztowego) do ZUS wpłynęło pełnomocnictwo udzielone przez Ł. K. Radców Prawnych S.C. (...). (...), A. A. ul. (...), (...)-(…) S. do reprezentowania go przed (...) Oddział w S., w tym odbioru decyzji z 3 stycznia 2019 r.

Bezsporne, a nadto dowody:

- pismo z 20.08.2019 r. - k. 33 plik akt ZUS;
- pełnomocnictwo z 6.06.2019 r. - k. 32 plik akt ZUS;
- koperta - k. 31 plik akt ZUS.

Decyzja została doręczona na adres pełnomocnika płatnika w dniu 9 stycznia 2020 r.

Bezsporne, a nadto dowód: pismo ZUS z 23.12.2019 r. wraz z potwierdzeniem odbioru - k. 43-44 plik akt ZUS.

Sąd zważył, co następuje:

Zaskarżona w niniejszym postępowaniu decyzja podlegała uchyleniu jako wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy wskazać, iż ustalony powyżej stan faktyczny sąd ustalił na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, których prawdziwość nie była przez żadną ze stron kwestionowana. Sąd również nie znalazł podstaw, by uznać je za niewiarygodne. Z uwagi na wydanie rozstrzygnięcia opartego o przesłanki formalne, ustaleń w sprawie dokonano przy tym wyłącznie w niezbędnym zakresie, ograniczonym do zbadania przebiegu postępowania przed organem rentowym, poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji.

Nie miał racji organ rentowy, gdy w odpowiedzi na odwołanie wskazywał, iż brak jest możliwości badania przez sąd czy doszło do naruszenia przez organ przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Pomiął bowiem istnienie regulacji art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., w myśl której 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.

Cytowany przepis została dodany do art. 477¹⁴ k.p.c. w wyniku nowelizacji z 4 lipca 2019 r. (ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 1469 ze zm.). Przepis ten 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.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji podano przykłady wad decyzji, które projektodawca określił jako rażące. Należą do nich wady 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).

W tym miejscu koniecznym jest przypomnienie treści elementarnych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wyznaczających podstawowe zasady postępowania administracyjnego, którymi kierować się musi także Zakład Ubezpieczeń Społecznych. I tak, art. 6 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Art. 7 wskazuje, iż w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z kolei w art. 8 wskazano, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, zaś w art. 9, że 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. Na podstawie 10 k.p.a. płatnikowi przysługuje prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, natomiast przed wydaniem decyzji możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. 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.

Z powyższego jasno wynika, że ustawodawca ukształtował postępowanie administracyjne w taki sposób, aby w jego toku nie doszło do naruszania konstytucyjnej zasady praworządności i zaufania do państwa. Obowiązkiem każdego organu administracji publicznej, w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest więc bezwzględne przestrzeganie tych zasad. Wielokrotnie podkreślał to także w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując m.in. (w wyroku z 27 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 289/07), iż „o tym, czy naruszenie prawa jest „rażącym”, decyduje nie tylko oczywistość naruszenia prawa, ale również ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga. Za „rażące” należy uznać wyłącznie takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasady praworządności. Utożsamianie zatem tego pojęcia z każdym naruszeniem jest oczywiście wadliwe. Nie każde, nawet oczywiste, naruszenie prawa może być uznane za rażące, nie jest też decydujący charakter przepisu, jaki został naruszony. Ponadto o „rażącym” naruszeniu prawa można mówić jedynie wtedy, gdy stwierdzone naruszenie ma znacznie większą wagę aniżeli stabilność ostatecznej decyzji administracyjnej (wyrok NSA z dnia 30 listopada 1999 r., (...) SA/876/99, LEX nr 50137 oraz wyrok NSA z dnia 21 października 1992 r., (...) SA 86/92, (...) 1993, z. 1, poz. 23).”

Z kolei wprost do naruszenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., wskazując w wydanym w dniu 16 marca 2005 r. (sygn. akt I SA/Wa 188/05) wyroku, iż „w orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się jednolicie, że w odniesieniu do przepisów o postępowaniu administracyjnym za rażące ich naruszenie można uznać oczywiście niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dających podstawę do wznowienia postępowania. O tym, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa, decyduje przede wszystkim oczywistość tego naruszenia prowadząca do nadania prawa lub jego odmowy wbrew wszystkim przesłankom przepisu.”

Odnosząc zatem wszystko powyższe do realiów niniejszej sprawy, po analizie zgromadzonego w niej materiału dowodowego trzeba było stwierdzić, że w toku postępowania administracyjnego przed organem ZUS doszło do rażącego naruszenia przez organ rentowy przepisów k.p.a., skutek którego ubezpieczony nie wiedział o toczącym się przed ZUS postępowaniu wyjaśniającym odnośnie do zaległości powstałej na prowadzonym dla niego koncie płatnika, co z kolei skutkowało pozbawieniem Ł. A. możliwości czynnego udziału w tym postępowaniu.

Wskazać należy, iż postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych prowadzone jest przez organ rentowy według zasad określonych przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (stosownie do art. 180 k.p.a. oraz art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.). Na etapie postępowania przed organem rentowym wszelkie doręczenia powinny zatem być dokonywane stosownie do regulacji zamieszczonych w art. 39 i nast. k.p.a. Przepisy te 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 dnia 4 kwietnia 2008 r., (...) 3/08, LEX nr 468732, zgodnie z którym: „Czynność doręczenia pisma (w tym także decyzji administracyjnej) została uregulowana w rozdziale 8 kodeksu postępowania administracyjnego pt: (...) (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”.

Przepis art. 61 § 4 k.p.a. wyraźnie stanowi, że 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 NSA, zob. wyrok z 4 lutego 1994 r., SA/Wr (...), (...) 1995, nr 1, poz. 37; M. Praw. 1995, nr 2, s. 57). Dlatego art. 42 § 1 k.p.a. stanowi, że pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób określony w § 1 i 2, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie (art. 42 § 3 k.p.a.). Przepisy te uwidaczniają, jak istotne znaczenia ma zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania. Podkreślić należy, iż tylko w toku postępowania, a więc po skutecznym jego wszczęciu, strona ma obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu (art. 41 § 1 k.p.a.). Zauważyć można, że użyte w art. 42 § 1 k.p.a. pojęcie "mieszkanie" traktować można zamiennie z wskazywanym przez stronę adresem. Adres, o którym mowa w art. 63 § 2 i 41 § 1 k.p.a., to miejsce gdzie strona faktycznie przebywa i w którym będzie możliwe, zgodnie z jej wolą, doręczenie pism urzędowych adresowanych do niej (tak: WSA w Krakowie w wyroku z dnia 7 lipca 2014r., sygn. akt I SA/Kr 1123/14, LEX nr 1489983).

Fakt doręczenia pisma określonej osobie fizycznej w oznaczonym czasie i miejscu może być stwierdzony - zasadniczo - wtedy, kiedy jest pewne, że dotarło ono bezpośrednio do rąk adresata (doręczenie właściwe – art. 42 k.p.a.). Skuteczne - w rozumieniu przepisów k.p.a. - jest również tzw. doręczenie zastępcze, pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w art. 43 i 44 k.p.a. Z kolei jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym pisma doręcza się w lokalu ich siedziby, do rąk osób uprawnionych do odbioru pism (art. 45 k.p.a.). Nie ulega przy tym wątpliwości, że osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, nie jest ani "jednostką organizacyjną", ani "organizacją społeczną". Osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą należy więc doręczać pisma w postępowaniu administracyjnym tak jak każdej innej osobie fizycznej, zgodnie z dyspozycją art. 42 § 1-3 k.p.a. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 1997 r., I SA/Łd 417/96, LEX nr 29836; z dnia 17 listopada 1999 r., I SA/Gd (...), LEX nr 40146 oraz z dnia 6 maja 2010 r., (...) 594/09, LEX nr 603724)

W orzecnictwie 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 dnia 12 września 2006 r. sygn. akt I OSK 1369/05, LEX nr 321137; z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt II FSK 2251/10, LEX nr 1214155). Art. 41 § 2 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 dnia 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 43/05, LEX nr 194724). Natomiast z treści art. 41 § 2 k.p.a. wnioskować należy, 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 dnia z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 561/14, LEX nr 1647396).

Wracając zatem ponownie na grunt niniejszej sprawy, nie sposób było w niej uznać, by zawiadomienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie określenia należności datowane na dzień 1 października 2018

r. zostało kiedykolwiek skutecznie doręczone odwołującemu. Jakkolwiek pismo to zaadresowane zostało na adres zameldowania ubezpieczonego, tj. ul. (...), (...)-(...) C., to na adres ten nie zostało wysłane. Z nieznanymi względów zostało bowiem wysłane przez organ rentowy na adres: A. Ł. ul. (...) (...) S., tj. na adres wskazany w (...) jako adres do korespondencji. Zważywszy jednak, iż w dacie wszczęcia postępowania administracyjnego ubezpieczony działalności nie tylko faktycznie nie prowadził, ale i dokonano formalnego wykreślenia owej działalności z ewidencji działalności gospodarczej (wykreślenie nastąpiło z dniem 9 maja 2017 r.), dokonaną przez organ próbę doręczenia na wskazany adres należy uznać za oczywiście nieprawidłową. Bez znaczenia był przy tym fakt, iż pod wskazanym wyżej adresem w S. przesyłka została odebrana w dniu 4 października 2018 r. przez pracownika kancelarii prawniczej, której wspólnik jest aktualnym pełnomocnikiem procesowym ubezpieczonego. Brak jest bowiem jakichkolwiek dowodów (a już na pewno nie przedstawił ich organ rentowy), świadczących o tym, aby w tym czasie którykolwiek z prawników pracujących pod wskazanym adresem był skutecznie ustanowiony pełnomocnikiem Ł. A. w tym postępowaniu toczącym się przed ZUS, którego dotyczyło pismo. Na okoliczność tę jednoznacznie zwrócił uwagę organu rentowego radca prawny M. A. (1), w skierowanym do ZUS piśmie z 20 grudnia 2018 roku, którego treść została jednak przez ZUS całkowicie zignorowana (w szczególności nie ponowiono próby doręczenia pisma Ł. A.). W tej sytuacji nie sposób było uznać, by ubezpieczony został w ogóle kiedykolwiek zawiadomiony przez organ o wszczęciu postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej obecnie decyzji.

Kolejnym pismem jakie w niniejszej sprawie zostało wysłane przez ZUS do ubezpieczonego, było pismo z 15 listopada 2018 r. zawierające zawiadomienie płatnika o zakończeniu postępowania dowodowego. Pismo to zawierało w nagłówku adres: ul. (...), (...)-(...) C., jednak zostało wysłane przez organ rentowy w dniu 29 listopada 2018 r. na adres: ul. (...), (...) S.. Nie sposób doszukać się przy tym logiki w działaniach organu, który nie tylko wysłał kolejne pisma do ubezpieczonego na coraz to inne adresy, ale i niejako „wygrzebuje” je z rozmaitych postępowań, jakie kiedykolwiek toczyły się przed organem z udziałem Ł. A.. Adres przy ulicy (...) został bowiem wskazany we wniosku o emeryturę złożonym w ZUS w dniu 17 grudnia 2012 r. (a więc sześć lat wcześniej!) jako adres zamieszkania ubezpieczonego. Korespondencja wysłana na ten adres, dwukrotnie awizowana, została zwrócona do ZUS w dniu 17 grudnia 2018 r. z adnotacją „ZWROT nie podjęto w terminie”, organ nie podjął przy tym jakiegokolwiek próby zweryfikowania czy ów adres jest aktualnym adresem Ł. A.. Nie można było zatem również w tej sytuacji uznać, by przesyłka została skutecznie doręczona.

W tej sytuacji jedyną prawidłową możliwością było dokonanie przez sąd ustalenia, iż Ł. A. w ogóle nie wiedział o toczącym się wobec niego postępowaniu, a co za tym idzie - nie miał możliwości wzięcia w nim czynnego udziału; ponadto pozbawiony został prawa zaznajomienia się z dowodami zgromadzonymi w aktach, jak i informacjami o stanie zadłużenia, mimo iż jak wynika z treści odwołania kwestionował on faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej w okresie objętym zaskarżoną decyzją. W postępowaniu przed organem rentowym doszło zatem do rażącego naruszenia elementarnych zasad jego prowadzenia, co w postępowaniu administracyjnym prowadziłoby do stwierdzenia nieważności postępowania, zaś w postępowaniu sądowym skutkowało zastosowaniem nowej normy art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.

W tym miejscu koniecznym było jednak zwrócenie uwagi także na sposób doręczenia przez ZUS zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji, a to z uwagi na datę faktycznego wniesienia od niej odwołania oraz wniosku organu rentowego o odrzucenie odwołania. Zawierająca decyzję przesyłka, adresowana: ul. (...), (...) C., podobnie jak dwa wcześniejsze pisma nie została bowiem wysłana na wskazany w niej adres. Organ rentowy doręczył bowiem decyzję na jeszcze inny „wynaleziony” przez siebie adres, tj. Al. (...) S., będący adresem prowadzonej przez D. K. (1) Kancelarii (...). Mimo iż przesyłka została odebrana w dniu 9 stycznia 2019 r. przez D. K. (1), to nie sposób uznać, by stanowiło to skuteczne doręczenie decyzji w tej dacie ubezpieczonemu. Nie można bowiem stracić z pola widzenia faktu, iż pełnomocnictwo jakiego Ł. A. udzielił w dniu 1 sierpnia 2012 r. D. K. (1) obejmowało wyłącznie upoważnienie do występowania w imieniu ubezpieczonego przed (...) Oddział w S. do podpisywania i odbioru: pism, wniosków, deklaracji związanych z ustaleniem kapitału początkowego, przyznaniem świadczenia emerytalnego oraz prowadzoną działalnością gospodarczą. Mając zaś na uwadze datę udzielenia pełnomocnictwa oraz fakt, iż z dniem 9 maja 2017 r. prowadzona przez ubezpieczonego działalność została wykreślona z ewidencji działalności gospodarczej, nie sposób

było przyjąć, by D. K. była pełnomocnikiem skarżącego w sprawach prowadzenia działalności gospodarczej w trakcie trwania postępowania administracyjnego ZUS zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji.

Co za tym idzie, koniecznym było uznanie, że ostatecznie zaskarżona decyzja została doręczona przez organ rentowy ubezpieczonemu (do rąk jego, prawidłowo ustanowionego w tym postępowaniu, pełnomocnika) dopiero w dniu 9 stycznia 2020 r. Co istotne, o ile pełnomocnik ubezpieczonego ze względu na treść pełnomocnictwa z dnia 29 marca 2019 r. nie miał upoważnienia do reprezentowania ubezpieczonego przed organem rentowym, to już pełnomocnictwo z dnia 6 czerwca 2019 r. zawierało umocowanie do występowania przed (...) Oddział w S. w sprawie decyzji z dnia 3 stycznia 2019 r. (w tym do odbioru tej decyzji). Nie są przy tym sądowi znane przyczyny, dla których organ doręczył decyzję dopiero po upływie 4 miesięcy od daty złożenia w tej sprawie wniosku; pozostaje to jednak bez znaczenia dla oceny, czy odwołanie zostało wniesione w terminie. Skoro bowiem doręczenia decyzji organ faktycznie dokonał dopiero 9 stycznia 2020 r., nadanie odwołania na poczcie w dniu 7 lutego 2020 r. dochowywało określonego w tym zakresie prawem terminu. Wniosek organu rentowego o odrzucenie odwołania był zatem bezzasadny.

Na zakończenie należy wskazać, iż okoliczności niniejszej sprawy nie pozwalają przyjąć, by ubezpieczonemu została kiedykolwiek skutecznie doręczona przez organ decyzja ZUS z dnia 17 maja 2017 r., w której organ rentowy stwierdził, że ubezpieczony podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, wypadkowemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą między innymi w okresie od 25 maja 2010r. do 29 kwietnia 2015 r. Przesyłka zawierająca tę decyzję wysłana bowiem została na adres ul. (...), (...)-(...) S., a więc na adres prowadzenia wykreślonej już w owym czasie z ewidencji działalności gospodarczej. Co istotne w aktach rentowych brak jest koperty zawierającej decyzję, brak jest również potwierdzenia odbioru przesyłki, co uniemożliwia ustalenie przez kogo przesyłka została odebrana, czy nastąpiło to faktycznie, a w konsekwencji ustalenie, że została ona skutecznie doręczona ubezpieczonemu.

W związku z powyższym sąd na mocy art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

SSO Monika Miller-Młyńska

Zarządzenia:

1. Odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełn. organu rentowego
2. Przedłożyć z apelacją lub za 21 dni.

SSO Monika Miller-Młyńska