

POSTANOWIENIE

Dnia 4 listopada 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Żywicka (przewodniczący)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
w T.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Toruniu
o rozłożenie należności składkowych na raty,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 4 listopada 2025 r.,
zażalenia odwołującej się Spółki na wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 26 marca 2025 r., sygn. akt III AUa 841/24,

1. oddała zażalenie;

**2. orzeczenie o kosztach postępowania zażaleniowego
pozostawia do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym
postępowanie.**

Jarosław Sobutka Agnieszka Żywicka Robert Stefanicki

UZASADNIENIE

W piśmie z 15 grudnia 2022 r. określonym jako „odwołanie od pisma z dnia 7 grudnia 2023 r.” skierowanym wyłącznie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Toruniu, płatnik składek – M. spółka z o.o. w T. - złożył odwołanie od pisma Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 grudnia 2022 r., mającego

stanowić rozpatrzenie wniosku o rozłożenie należności składkowych za październik 2022 r. na raty podnosząc, że pismo to nie tylko nie stanowi merytorycznego rozpoznania wniosków o rozłożenie na raty należności składkowych, ale nadto nie zawiera odpowiedzi na pytania zgłaszane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez spółkę w piśmie z 16 sierpnia 2022 r. i kolejnych - ostatnie z 15 listopada 2022 r. Spółka zarzuciła m.in. niewydanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji administracyjnej, mimo takiego obowiązku w przypadku nieuwzględnienia wniosku o rozłożenie na raty należności składkowych, czym pozbawiono spółkę możliwości zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia na drodze sądowej.

Organ rentowy w odpowiedzi na pismo z 6 grudnia 2022 r. w sprawie niewyrażenia zgody na udzielenie ulgi w postaci rozłożenia na raty należności z tytułu składek za październik 2022 r. wniósł o odrzucenie odwołania w całości na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., ewentualnie o jego oddalenie. W uzasadnieniu powyższego organ wskazał na brak obowiązku wydania decyzji w niniejszej sprawie, powołując się m.in. na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2003 r. (III SA 223/03) oraz pogląd, że skoro umowa, będąca podstawą udzielenia układu ratalnego ma charakter cywilnoprawny, to taki charakter mają również czynności związane z jej zawarciem. Stąd też, odmowa zawarcia umowy o rozłożenie na raty zaległości z tytułu składek, o czym płatnik składek jest informowany zawiadomieniem, nie może być uznana za decyzję administracyjną i nie rodzi obowiązku wydania takiej decyzji. Tym samym nie ma możliwości złożenia odwołania od pisma informującego płatnika o możliwości zawarcia umowy ratalnej lub o odrzuceniu takiej propozycji.

Sąd Okręgowy w Toruniu wyrokiem z 24 maja 2024 r. odmówił odrzucenia odwołania (pkt I); zobowiązał pozwanego do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku płatnika składek z dnia 15 listopada 2022 r. o rozłożenie na raty należności z tytułu składek za miesiąc październik 2022 r. - w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się wyroku (pkt II); stwierdził, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (pkt III) oraz zasądził od pozwanego na rzecz płatnika składek kwotę 800 zł z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie za czas od dnia uprawomocnienia

się wyroku do dnia zapłaty tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt IV).

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach i rozważaniach. We wniosku z 15 listopada 2022 r. skierowanym do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu płatnik składek wniósł o rozłożenie na raty należności składowych za październik 2022 r. w łącznej wysokości 6.387,40 zł, obejmującej kwotę 5.010,40 zł z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, 1.264,27 zł z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych, 112,72 zł z tytułu składek na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Pozwany organ rentowy pismem z 6 grudnia 2022 r. powiadomił płatnika, że nie wyraża zgody na rozłożenie na raty należności z tytułu składek za październik 2022 r., albowiem na dzień sporządzenia zawiadomienia brak jest przesłanek uzasadniających przychylenie się do wniosku o rozłożenie na raty należności z tego tytułu. Organ rentowy stwierdził, że jeżeli płatnik nie zgadza się z takim sposobem rozpatrzenia wniosku to powinien wnieść zakwestionowanie w tej sprawie w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia w dowolnej jednostce Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Okręgowy wskazał, że podstawę prawną złożonego wniosku stanowi art. 29 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie tekst jednolity Dz. U. z 2025 r., poz. 350 ze zm., dalej jako „ustawa systemowa”), zgodnie z którym ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy (art. 29 ust. 1a ustawy). W przepisie tym nie uregulowano trybu działania organu rentowego w razie nieuwzględnienia wniosku dłużnika w przedmiocie odroczenia płatności lub rozłożenia na raty takiej należności.

Zdaniem Sądu Okręgowego organ rentowy pozostawał zobowiązany do wydania decyzji odmawiającej zawarcia umowy o rozłożenie należności na raty,

skoro nie godził się na zawarcie umowy o rozłożeniu na raty należności składkowej - winien był wydać decyzję odmowną, od której płatnik mógłby wnieść odwołanie do sądu powszechnego. Sąd wskazał, że organ rentowy wyraźnie odmówił wydania decyzji, o czym świadczy m.in. treść odpowiedzi na odwołanie, choć obowiązujące przepisy w szczególności art. 83 ust. 1 ustawy nakładały na niego taki obowiązek. Ponadto upłynął dwumiesięczny termin, po którym płatnik mógł się domagać rozpoznania przez sąd odwołania na tzw. bezczynność organu (art. 83 ust. 3 ustawy). Sąd Okręgowy uznał, że miał obowiązek wydania rozstrzygnięcia zgodnego z dyspozycją art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., zobowiązując organ do wydania decyzji w przedmiocie wniosku płatnika składek o rozłożenie należności składkowych na raty i oceny zasadności zarzutów Spółki co do braku odniesienia się przez organ rentowy do wszystkich kwestii zgłaszanych na etapie przedsądowym. Zdaniem Sądu Okręgowego, niewydanie decyzji nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ rentowy odmówił płatnikowi rozstrzygnięcia jego sprawy w decyzji.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku rozpoznając apelację organu rentowego wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu, uznał, że w niniejszej sprawie doszło do nierozpoznania istoty sprawy i wyrokiem z 26 marca 2025 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Toruniu, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej. W uzasadnieniu Sąd odwoławczy podniósł, że w dniu 10 grudnia 2024 r. Sąd Najwyższy rozpoznał zagadnienie prawne przekazane postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 14 sierpnia 2024 r. (III AUa 1001/23) - w analogicznej sprawie tego samego płatnika składek – M. sp. z o.o. w T. o rozłożeniu na raty należności składkowych i podjął uchwałę, zgodnie z którą odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego - art. 83 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy (uchwała Sądu Najwyższego z 10 grudnia 2024 r., III UZP 3/24, OSNP 2025, nr 4, poz. 38). Sumę rozważań przedstawionych w uzasadnieniu uchwały, Sąd Najwyższy skontestował przyjmując, że na gruncie przepisu art. 29

ust. 1 i 1a ustawy systemowej, w przypadku złożenia przez płatnika wniosku o rozłożenie składek na raty organ rentowy albo zawiera umowę albo wydaje decyzję administracyjną o treści odmownej. Konkluzja ta znajduje odzwierciedlenie w wykładni językowej art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, a także ma oparcie w argumentach systemowych (art. 123 ustawy systemowej), jak również w przywołanych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Założenie to wpisuje się również we wzorce konstytucyjne. Sąd Najwyższy stwierdził, wobec tego - i jest to kwestia zasadnicza dla rozstrzygnięcia tej sprawy przez Sąd odwoławczy - że odmowa przez organ rentowy rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty w ramach art. 29 ust. 1 ustawy systemowej następuje w formie decyzji administracyjnej. Tym samym, za chybione uznać należy podniesione w apelacji zarzuty naruszenia art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej oraz art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy w powołanej uchwale z 10 grudnia 2024 r. stwierdził również, iż odmowna decyzja organu rentowego w przedmiocie wniosku o rozłożenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne podlega ocenie w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Od takiej decyzji stronie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Podstawą prawną takiego twierdzenia jest art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, który stanowi, że od decyzji organu rentowego przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę, że skoro złożenie wniosku na podstawie art. 29 ust. 1 tej ustawy zapoczątkowało „indywidualną sprawę” w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy, to organ rentowy „wydaje decyzję”, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Będzie tak przykładowo w sytuacji opisanej przez art. 29 ust. 1a ustawy systemowej. Wniosek o rozłożenie należności składowej na raty może zostać bowiem rozstrzygnięty inaczej - w formie umowy zawartej między płatnikiem i organem.

Według Sądu Apelacyjnego przeprowadzone rozważania nie pozostawiają wątpliwości, że decyzja wydana na podstawie wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej o odmowie rozłożenia należności z tytułu składek na raty mieści się w katalogu „spraw” zakreślonych przez art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, a tym

samym od takiej „decyzji w zakresie indywidualnych spraw” przysługuje na podstawie art. 83 ust. 2 tej ustawy odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

W ocenie Sądu odwoławczego Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo zastosował w rozpoznawanej sprawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. w związku z potraktowaniem odwołania wniesionego przez płatnika składek jako odwołania od niewydanej decyzji przez organ rentowy. Sąd Okręgowy przyjął, że skoro organ rentowy wyraźnie odmówił wydania decyzji, upłynął dwumiesięczny termin, po którym płatnik mógł się domagać rozpoznania przez sąd odwołania na tzw. bezczynność organu (art. 83 ust. 3 ustawy), a nadto płatnik składek wnioskował o potraktowanie odwołania jako również adresowanego do sądu, złożonego w trybie przewidzianym w art. 83 ust. 3 ustawy systemowej w zw. z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., to sąd miał obowiązek wydania rozstrzygnięcia zgodnego z dyspozycją art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. Zdaniem Sądu drugiej instancji konstatacja Sądu Okręgowego jest nieprawidłowa, organ rentowy władczo rozstrzygnął o wniosku płatnika składek. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że pisma stron zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. W ocenie Sądu Apelacyjnego pismo organu rentowego z 6 grudnia 2022 r. odnosi się do sprawy administracyjnej i stanowiło odpowiedź na wniosek płatnika składek z 15 listopada 2022 r., rozstrzygając o istocie sprawy – organ rentowy nie zgodził się na rozłożenie należności składkowych objętych wnioskiem na raty. Ponadto, pismo to niewątpliwie zawiera oznaczenie organu, wskazuje adresata aktu oraz zawiera podpis osoby reprezentującej organ administracji. Sąd podkreślił również, że wyłącznie błędne przeświadczenie o zbyteczności wydania decyzji spowodowało, że organ rentowy nazwał swoje stanowisko „pismem”, a nie „decyzją”. Przeświadczenie to nie determinuje jednak zastosowania w niniejszej sprawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., które stanowi rozwiązanie wyjątkowe w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy i ma miejsce tylko wówczas, gdy zachowanie organu rentowego charakteryzuje się oczywistą pasywnością. Chodzi zatem o sytuację, gdy organ nie przesądził danej kwestii. W formule tej nie mieści się zdarzenie, w

którym organ wyraża swoją wolę w sposób jednoznaczny, choć bezpodstawnie uważa, że nie musi swojej wypowiedzi „ubrać” w formę decyzji administracyjnej.

Według Sądu drugiej instancji Sąd Okręgowy błędnie uznał, że pismo organu rentowego z 6 grudnia 2022 r. nie jest decyzją i w związku z tym w ogóle nie zbadał materialnej podstawy żądania, ograniczając się do ustalenia, że pozwany nie wydał stosownej decyzji i zobowiązując go do wydania takowej. Skoro jednak pismo z 6 grudnia 2022 r. należy uznać za decyzję rozstrzygającą o wniosku płatnika składek, to odwołanie płatnika od tejże decyzji powinno zostać merytorycznie przez Sąd pierwszej instancji ocenione, czego jednak dotychczas nie uczyniono. Jak trafnie w tym zakresie wskazywano w apelacji, w piśmie z 6 grudnia 2022 r. organ wyjaśnił, że w sprawie brak jest przesłanek uzasadniających przychylenie się do wniosku Spółki o rozłożenie należności składowych na raty. Uznano, że spółka od 2020 r. składa wnioski o rozłożenie na raty zaległości z tytułu składek, przy czym pozwany wielokrotnie wyrażał zgodę na spłatę tych należności w ratach, czego wynikiem było zawarcie kilkunastu umów o rozłożenie na raty zadłużenia. W dniu 10 czerwca 2022 r. zostały one zerwane ze względu na niespełnienie warunków, to jest wobec nieopłacania składek bieżących.

Mając na względzie powyższe Sąd drugiej instancji uznał za uzasadnione stwierdzenie organu rentowego, że pismo z 6 grudnia 2022 r. wskazuje okoliczności, którymi kierował się organ, decydując o odmowie udzielenia wnioskowanej ulgi. Uzasadnienie odmowy zawarcia układu ratalnego zawarte w tym piśmie w istocie wskazuje przesłanki, którymi kierował się organ odmawiając spółce rozłożenia składek na raty. Sąd pierwszej instancji miał zatem podstawy do oceny zasadności rozstrzygnięcia organu o odmowie zawarcia układu ratalnego, powinien merytorycznie zbadać tę kwestię i wydać merytoryczne rozstrzygnięcie o istocie sporu. Nie ma przy tym wątpliwości co do tego, że intencją odwołującego jest merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd. Tym samym jasne jest, że wyrok Sądu pierwszej instancji nie mógł się ostać, skoro Sąd ten uchylił się od obowiązku merytorycznego rozpoznania sprawy. W braku rozstrzygnięcia przez Sąd Okręgowy o istocie sprawy Sąd Apelacyjny, działając na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach procesu za drugą instancję Sądowi

Okręgowemu. Zalecił Sądowi, aby rozpoznał sprawę merytorycznie oraz miał na uwadze rozważania Sądu Najwyższego poczynione w powołanej wyżej uchwale z 10 grudnia 2024 r. w przedmiocie rodzaju rozstrzygnięć sądu w razie wniesienia odwołania od decyzji odmawiającej rozłożenia na raty należności składkowych.

W zażaleniu na powyższe postanowienie płatnik składek – M. sp. z o.o. w T. - podniósł zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na treść postanowienia, to jest: art. 386 § 4 k.p.c. przez niewłaściwą ocenę prawną sprawy i przyjęcie, iż Sąd Okręgowy w Toruniu nie rozpoznał istoty sprawy, przez co Sąd Apelacyjny w Gdańsku uchylił wyrok z 24 maja 2024 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Toruniu.

W związku z powyższym zarzutem skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku, zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej spółki zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a także nieobciążenie skarżącej spółki kosztami postępowania.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że pismo organu rentowego informujące o negatywnym rozpoznaniu wniosku płatnika składek o rozłożenie na raty należności składkowych nie może być potraktowane jako decyzja administracyjna, ponieważ nie zawiera merytorycznego rozpoznania złożonego wniosku, a nadto wprowadza w błąd, ponieważ z treści można wywnioskować, że spółka ma zalegać z zapłatą składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na kwotę znacznie wyższą niż faktyczna zaległość na poziomie 70.000 zł. Spółka nie rozliczyła wpłat dokonywanych należności wprawdzie na należności odsetkowe tylko na należność główną, ale tylko dlatego, że do chwili obecnej nie uzyskała merytorycznego, jasnego stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z którego wynikałoby w jaki sposób zostały rozliczone dokonane do tej pory wpłaty. Korespondencja z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, która ma to wyjaśniać, jest nieczytelna i wbrew twierdzeniom organu rentowego nie wynika z niej, aby faktycznie organ rentowy stosował się do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 września 2017 r. (t.j. Dz.

U z 2017, poz. 1831, tj. z dnia 5 sierpnia 2022 r., Dz. U. z 2022 r., poz. 1771). Za przyjęciem, że pismo organu rentowego informujące o odmowie udzielenia ulgi w postaci rozłożenia na raty należności składkowych nie spełnia wymogów decyzji administracyjnej wskazuje brak jakiejkolwiek oceny przesłanek rozłożenia na raty tych należności wymienionych w art. 29 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i brak zastosowania wydanych przez organ rentowy na podstawie § 7 uchwały nr 12/2010 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek”, którymi kierować się mają terenowe jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozpoznając wnioski o odroczenie terminu płatności składek.

W odpowiedzi na zażalenie organ rentowy wniósł o oddalenie zażalenia w całości i zasądzenie na rzecz organu rentowego kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych wraz z odsetkami za opóźnienie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie podlegało oddaleniu.

Argumentacja skarżącego płatnika opiera się na zarzucie naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 386 § 4 k.p.c. polegający na niewłaściwej ocenie prawnej sprawy i przyjęciu, iż Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, co skutkowało uchyleniem wyroku Sądu Okręgowego z 24 maja 2024 r. i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi. Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd pierwszej instancji błędnie zakwalifikował pismo organu rentowego z dnia 6 grudnia 2022 r., stanowiące odpowiedź organu rentowego na wniosek płatnika składek z 15 listopada 2022 r. o rozłożenie należności składkowych Spółki za październik 2022 r. na raty, stwierdzając, że stanowi ono w istocie decyzję, od której płatnikowi składek przysługuje odwołanie do Sądu powszechnego (art. 83 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Spór w sprawie sprowadza się do oceny prawnej, czy pismo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 6 grudnia 2022 r. stanowi decyzję i władcze rozstrzygnięcie w zakresie wniosku płatnika składek o rozłożenie na raty należności

składowych za październik 2022 r. złożonego na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, czy też jak sugeruje skarżący nie spełnia wymogów koniecznych do uznania go za decyzję.

W uchwale z 10 grudnia 2024 r., III UZP 3/24, (OSNP 2025, nr 4, poz. 38), na którą powołuje się Sąd Apelacyjny, Sąd Najwyższy przesądził, że odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy).

W uzasadnieniu do powyższego rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy zaakcentował, że wniosek o rozłożenie składek na raty z art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej generuje „sprawę uregulowaną ustawą”. Znaczy to tyle, że stosuje się do niej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Kodeks ten w art. 104 § 1 przesądza, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Również w ustawie systemowej w jej art. 83 ust. 1 zadekretowano domniemanie rozstrzygania „indywidualnych spraw” w formie decyzji. Przepis ten wiąże konieczność wydania decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z „indywidualną sprawą dotyczącą”. Nie ma wątpliwości, że określenie „sprawa” powinno być - wobec braku autonomicznego rozwiązania w ustawie systemowej - odczytywane w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (argument z art. 123 ustawy systemowej). Znaczy to tyle, że owa sprawa w ujęciu proceduralnym aktualizuje się wraz ze złożeniem wniosku o rozłożenie należności na raty (art. 61 § 1 k.p.a.). Skutkuje to wszczęciem postępowania administracyjnego, którego zakończenie ma charakter sformalizowany. Powinno zakończyć się decyzją, chyba że wyraźna podstawa prawna stanowi inaczej (art. 104 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej). Przepisy ustawy systemowej przewidziały inną formę zakończenia postępowania administracyjnego, a tym samym załatwienia sprawy wywołanej wnioskiem płatnika składek. W art. 29 ust. 1a ustawy systemowej stwierdzono, że odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Wyjątek ten (forma umowy) dotyczy jednak

tylko sytuacji pozytywnej, w której organ rentowy uwzględnił wniosek płatnika składek. Nie można go zatem rozciągać na sytuacje przeciwne. Inaczej rzecz ujmując, milczenie z art. 29 ustawy systemowej co do formy odmowy zawarcia umowy w przedmiocie rozłożenia składek na raty nie koryguje wzorca postępowania z art. 104 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej, jak również nie stanowi odstępstwa od reguły z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że porównawcza wykładnia art. 83 ustawy systemowej prowadzi do jednoznacznych wniosków. „Indywidualna sprawa” (wywołana wnioskiem z art. 29 ust. 1 ustawy) rozstrzygana jest przez organ rentowy pozytywnie przez zawarcie umowy (art. 29 ust. 1a) albo negatywnie przez odmowę rozłożenia należności na raty (odmowę zawarcia umowy w tym przedmiocie). To ostatnie rozwiązanie zostało przez ustawodawcę dopuszczone. Porównanie art. 83 ust. 1 i ust. 4 ustawy systemowej pozwala bowiem na uznanie, że decyzje w indywidualnych sprawach mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Sumą tych rozważań jest wniosek, że w przypadku złożenia przez płatnika wniosku o rozłożenie składek na raty organ rentowy albo zawiera umowę, albo wydaje decyzję administracyjną o treści odmownej. Konkluzja ta znajduje odzwierciedlenie w wykładni językowej art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, a także ma oparcie w argumentach systemowych (art. 123 ustawy systemowej), jak również w przywołanych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wobec przesądzenia powyższą uchwałą formy, jaką powinno przybrać rozstrzygnięcie organu rentowego o odmowie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty w ramach art. 29 ust. 1 ustawy systemowej następuje to w decyzji administracyjnej. Decydująca w niniejszej sprawie pozostała ocena pisma Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 grudnia 2022 r. i przesądzenie, czy stanowi decyzję administracyjną. W tej kwestii należy odwołać się do przepisu art. 107 k.p.a. znajdującego zastosowanie na podstawie upoważnienia zawartego w art. 123 ustawy systemowej, określającego składowe elementy decyzji. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie,

czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji; w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W orzecznictwie przyjęło się, że jeżeli sprawa administracyjna podlega załatwieniu w drodze decyzji, to za decyzję należy uznać pismo organu rozstrzygającego, zawierające co najmniej cztery elementy: oznaczenie tego organu, oznaczenie adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis upoważnionego pracownika organu, gdyż spełnia to minimum podstawowych warunków wymienionych w art. 107 § 1 k.p.a. (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 14 marca 2013 r., II OSK 2663/12, LEX nr 1340249; 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4530/2, LEX nr 3333281; 5 grudnia 2023 r., III OSK 1180/23, LEX nr 3745195). Niezbędnym elementem prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej jest zaś przede wszystkim jej rozstrzygnięcie, czyli władcze ukształtowanie określonego stosunku administracyjnoprawnego. Jest to jeden z tych elementów składowych decyzji, bez którego decyzja nie może istnieć. Treść rozstrzygnięcia jest zawsze związana z przedmiotem postępowania i w sposób władczy ingeruje w sferę praw i obowiązków adresata (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2018 r., I OSK 1805/18, LEX nr 2520245; I. Oleksy-Piesik, *Decyzja prawidłowa a decyzja wadliwa – stanowiska prezentowane w literaturze przedmiotu* (w:) *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019). Zatem pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji (uchwała

Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010, nr 17-18, poz. 216; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9-10, LEX nr 10683; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2019 r., III UK 169/18, LEX nr 2622327).

Sąd Apelacyjny oceniając treść pisma Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 grudnia 2022 r., uznał, że zawierało ono minimum elementów koniecznych dla zakwalifikowania pisma jako decyzji administracyjnej: 1) oznaczono w nim organ wydający decyzję - oznaczenie organu administracji państwowej (Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu), 2) wskazano adresata decyzji (M. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w T.), 3) rozstrzygnięto o istocie sprawy – organ rentowy nie wyraził zgody na udzielenie ulgi w postaci rozłożenia na raty należności z tytułu składek za miesiąc październik 2022 r., 4) podpisano decyzję przez osobę reprezentującą organ administracji (starszy inspektor R. U. - upoważnienie nr (...)) do wydawania decyzji w imieniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), a także wskazano podstawę prawną uzasadniającą odmowę rozłożenia należności składowych objętych wnioskiem na raty oraz uzasadniono przyjęte przez organ rentowy stanowisko. Organ uznał, że brak było przesłanek uzasadniających przychylenie się do wniosku płatnika składek, argumentując, że M. spółka z o.o. w T. dotychczas zawarła z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych kilkanaście umów o rozłożenie na raty jej zadłużenia. W dniu 10 czerwca 2022 r. zostały one zerwane z względu na niespełnienie warunków umowy, to jest nieopłacenie składek bieżących.

Zdaniem Sądu Najwyższego zasadnie przyjął Sąd Apelacyjny, że sporne pismo z 6 grudnia 2022 r. stanowi decyzję rozstrzygającą o wniosku płatnika składek, która nie została rozpoznana merytorycznie co do zarzutów skarżącej spółki przez Sąd pierwszej instancji. Powyższe koresponduje z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem, zgodnie z którym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja oraz wniesione od niej odwołanie (uchwała Sądu Najwyższego z 14 marca 2014 r., I UZP 4/13, OSNP 2014, nr 8, poz. 117; wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 23 kwietnia 2010 r., II UK 309/09, LEX nr 604210; 7 maja 2013 r., I UK 12/13, LEX nr 1331260; 3 lutego 2022 r., II USKP 160/21, LEX nr

3303552). Nie budzi też wątpliwości, że postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest postępowaniem odwoławczym, które koresponduje z zakresem rozstrzygnięcia dokonanego w zaskarżonej decyzji. Z uwagi na charakter rozstrzygnięć w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, sąd obowiązany jest wszechstronnie ocenić okoliczności sprawy, a zatem z urzędu jeszcze raz zbadać sprawę co do *meritum*. Dlatego sądowa kontrola decyzji rentowych nie jest tożsama z weryfikacją decyzji wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, sprawowaną przez sąd administracyjny, której celem jest kontrola wykonywania administracji publicznej. Tym samym od momentu zaskarżenia decyzji odwołaniem następuje przeniesienie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych na drogę postępowania sądowego, w którym sąd rozpatruje ją od początku (samodzielnie), badając prawidłowość decyzji organu rentowego nie tylko w świetle materiału zgromadzonego w fazie przedsądowej, lecz również zgodnie z zasadami cywilnego postępowania rozpoznawczego, dokonując oceny zasadności zgłoszonych żądań na podstawie własnych ustaleń faktycznych i prawnych, tym bardziej, że sądom pracy i ubezpieczeń społecznych przysługują na mocy art. 473 § 1 k.p.c. szersze niż organom rentowym kompetencje w zakresie postępowania dowodowego (uzasadnienie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2014 r., I UZP 4/13, OSNP 2014, nr 8, poz. 117; wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 10 marca 2021 r., II USKP 28/21, LEX nr 3723702; 8 sierpnia 2023 r., I USKP 45/22, LEX nr 3592129, 22 listopada 2023 r., I USKP 33/22, LEX nr 3719379, 10 czerwca 2025 r., III USKP 134/24, LEX nr 3899493; postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 13 stycznia 2010 r., II UK 151/09, LEX nr 1615592; 22 sierpnia 2018 r., III UK 119/17).

Z przedstawionych względów zażalenie podlegało oddaleniu na zasadzie art. 398¹⁴ w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

(J.K.)

[a.†]

