

POSTANOWIENIE

Dnia 4 listopada 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Żywicka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Robert Stefanicki

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 lutego 2025 r., sygn. akt III AUa 395/24,

1) oddała zażalenie

**2) orzeczenie o kosztach postępowania zażaleniowego
pozostawia w orzeczeniu kończącym postępowania.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyniku rozpoznania apelacji wniesionej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, wyrokiem z dnia 26 lutego 2025 r. uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 8 lutego 2024 r i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Toruniu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach procesu za drugą instancję.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 lutego 2025r., Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że w piśmie z dnia 29 listopada 2023 r. zatytułowanym „odwołanie od pisma z dnia 21 listopada 2023r.”, kierowanym wyłącznie do ZUS Oddziału w Toruniu, płatnik M.

spółka z o.o. w T. złożyła odwołanie od pisma ZUS z dnia 21 listopada 2023 r., podnosząc że pismo to nie tylko nie stanowi merytorycznego rozpoznania wniosków o rozłożenie na raty należności składowych, ale nadto nie zawiera odpowiedzi na pytania zgłaszane do ZUS przez spółkę.

Sąd Okręgowy w Toruniu wyrokiem z dnia 8 lutego 2024 r. odmówił odrzucenia odwołania (pkt 1), zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku odwołującej M. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w T. z dnia 12 października 2023 roku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek za miesiąc wrzesień 2023 roku - w terminie miesiąca od daty uprawomocnienia się wyroku (pkt 2) oraz stwierdził, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3).

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskiem z 12 października 2023 r. (skierowanym do ZUS Oddziału w Toruniu) płatnik składek M. spółka z o.o. w T. wniosła o rozłożenie na raty należności składowych za miesiąc wrzesień 2023 r. w łącznej wysokości 7341,08 zł, obejmującej kwotę 5810,04 zł. z tytułu składek na FUS, 1439,24 z tytułu składek na FUZ, 91,80 zł. z tytułu składek na FP, FS i FGŚP.

W odpowiedzi, pismem z dnia 21 listopada 2023 r., organ rentowy powiadomił płatnika, że nie wyraża zgody na rozłożenie na raty należności z tytułu składek za wrzesień 2023 roku, albowiem na dzień sporządzenia w/w zawiadomienia brak jest przesłanek uzasadniających przychylenie się do wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek za miesiąc wrzesień 2023 r. Organ rentowy stwierdził nadto, że jeżeli płatnik nie zgadza się z takim sposobem rozpatrzenia wniosku to „(...) zakwestionowanie w tej sprawie należy złożyć w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia w dowolnej jednostce Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przekazać za pośrednictwem PUE lub wysłać pocztą na adres wskazany na dole pierwszej strony zawiadomienia. Jeśli zakwestionowanie nie zostanie złożone w terminie, wniosek w tej sprawie potraktujemy jako nowy wniosek o udzielenie ulgi”.

Przechodząc do rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. w Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 - dalej jako „ustawa”), ze

względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie Zakład 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 natomiast trybu działania organu rentowego w razie nieuwzględnienia wniosku dłużnika w przedmiocie odroczenia płatności lub rozłożenia na raty takiej należności.

Zdaniem Sądu Okręgowego - wbrew stanowisku pełnomocnika ZUS, organ rentowy pozostawał zobowiązany do wydania decyzji odmawiającej zawarcia umowy o rozłożenie należności na raty, a powinność taka została powszechnie zaaprobowana w konsekwentnie kształtowanej od lat linii orzeczniczej sądów administracyjnych, a także licznych wypowiedziach przedstawicieli piśmiennictwa prawniczego. Sąd pierwszej instancji przyznał więc rację odwołującej spółce, że organ rentowy - skoro nie godził się na zawarcie umowy o rozłożeniu na raty należności składowej - winien był wydać decyzję odmowną, od której płatnik mógłby wnieść odwołanie do sądu powszechnego.

Z jednej zatem strony, jak wskazał Sąd Okręgowy, nie można twierdzić, aby w tego rodzaju sprawie droga sądowa pozostawała niedopuszczalna, co wykluczało możliwość uwzględnienia wniosku o odrzucenie odwołania na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Z drugiej natomiast strony, zachodziła potrzeby oceny w/w sprawy przez pryzmat art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., zgodnie z treścią którego, jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy; jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

W niniejszej sprawie 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.

Upłynął nadto dwumiesięczny termin, po którym płatnik mógł się domagać rozpoznania przez sąd odwołania na tzw. beczynność organu (art. 83 ust. 3 ustawy). Nie sposób przy tym pomijać wniosku płatnika - złożonego wprawdzie z ostrożności procesowej, ale mającego dla sądu walor wiążący - aby potraktować odwołanie (stanowiące w istocie pismo kierowane wyłącznie do ZUS Oddziału w Toruniu, zgodnie z pouczeniem z pisma z 31 sierpnia 2023 r.) jako również adresowane do sądu, złożone w trybie przewidzianym w art. 83 ust. 3 ustawy w zw. z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. Skoro zatem zachowane zostały wszystkie wymienione warunki, Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że miał obowiązek wydania rozstrzygnięcia zgodnego z dyspozycją art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. Została wybrana jednocześnie opcja zobowiązująca organ do wydania takiej decyzji, co wydaje się zasadne z racji zarzutów odwołującej co do braku odniesienia się przez organ rentowy do wszystkich kwestii zgłaszanych na etapie przedsądowym, a - w ocenie płatnika - uzasadniających uwzględnienie wniosku o rozłożenie na raty należności składkowej.

Apelację od wyroku wywiódł pozwany organ rentowy, zaskarżając go w całości

Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności podniósł, że dnia 10 grudnia 2024 r. Sąd Najwyższy, w rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2024 r., sygn. akt 1001/23 (w analogicznej sprawie M. sp. z o.o. o rozłożenia na raty należności składkowych), podjął uchwałę, zgodnie z treścią której odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 479) 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 (sygn. akt III UZP 3/24).

Strony postępowania, po zapoznaniu się ze stanowiskiem SN wyrażonym w powołanej uchwale, podtrzymały swoje stanowisko w sprawie.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja organu rentowego skutkowałą uchYLENIEM zaskarżonego wyroku z powodu nierozpoznania istoty sprawy.

Sąd odwoławczy dodał, że w uchwale z dnia 10 grudnia 2024 r. Sąd Najwyższy odniósł się również do tego, czy odwołanie od takiej decyzji organu rentowego podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny, stwierdzając, iż odmowna decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie wniosku o rozłożenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne podlega ocenie w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Inaczej rzecz ujmując, 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 Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Przepis ten, z jednej strony, statuuje regułę porządkującą kwestie proceduralne, a z drugiej, koresponduje z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Skoro złożenie wniosku z art. 29 ust. 1 tej ustawy wszczyna „indywidualną sprawę” w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy, to zakład „wydaje decyzję”, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Wzorzec ten nie wystąpi tylko w przypadkach jednoznacznie wskazanych w prawie. Będzie tak przykładowo w sytuacji opisanej przez art. 29 ust. 1a ustawy systemowej. Wniosek o rozłożenie należności składkowej na raty może zostać bowiem rozstrzygnięty inaczej - w formie umowy zawartej między płatnikiem i organem. W stanie faktycznym sprawy zdarzenie tego rodzaju nie miało miejsca, a zatem nie doszło do odstąpienia od ogólnej reguły.

W opinii Sądu Apelacyjnego, 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. Wynik wykładni językowej i systemowej jest jednoznaczny, a to - jak podkreślił Sąd Najwyższy - ucina dalszą dyskusję.

Powracając do meritum sprawy, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, iż rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji można postrzegać jako dyskusyjne. Sąd ten bowiem założył, że organ rentowy nie wydał decyzji odmawiającej rozłożenia na raty należności z tytułu składek. Supozycja ta nie jest jednak pewna. Organ rentowy

udzielił odpowiedzi na wniosek odwołującego się z dnia 12 kwietnia 2023 r. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2023 r. powiadomił płatnika, że nie wyraża zgody na udzielenie wnioskowanej ulgi. W reakcji na tą wypowiedz płatnik składek złożył pismo z dnia 25 kwietnia 2023r., a zatytułował je „odwołanie od pisma z 25.04.2023 r.”

W tym stanie rzeczy zdaniem Sądu Apelacyjnego nie jest pozbawione racji twierdzenie, że pismo organu rentowego z dnia 25 kwietnia 2023 r. stanowi decyzję administracyjną. Status tego rodzaju warunkowany jest stanowczością przesądzenia określonej kwestii, a nie użytą przez organ rentowy formułą. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2023 r. organ rentowy, po pierwsze, odniósł się do sprawy administracyjnej zainicjowanej wnioskiem płatnika składek z dnia 12 kwietnia 2023 r., a po drugie, wyraził jednoznaczną wolę - nie zgodził się na udzielenie ulgi. Kontekst procesualny nie pozostawia wątpliwości, że celem działania organu rentowego było władcze przesądzenie sprawy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie jest zasadne stanowisko Sądu pierwszej instancji w przedmiocie zastosowania w rozpoznawanej sprawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. w związku z potraktowaniem odwołania wniesionego przez płatnika składek jako odwołania na niewydanie decyzji przez organ rentowy.

W realiach rozpoznawanej sprawy, wbrew konstatacji Sądu Okręgowego, doszło do władczego rozstrzygnięcia wniosku płatnika składek. W orzecznictwie ugruntowany jest przy tym pogląd, że zakwalifikowanie danego pisma, jako decyzji administracyjnej nie wymaga, aby zawierało ono wszystkie składniki decyzji przewidziane w art. 107 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 września 1981 r., (sygn. akt. SA 791/81, ONSA 1981/2, poz. 91) oraz w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r., (sygn. akt. SA 1163/81, OSP 1982/9, poz. 169) przyjął m.in., że "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 do zakwalifikowania ich, jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ

administracji". Przedstawiony pogląd pozostaje aktualny w obecnym orzecznictwie sądowym.

Pismo organu rentowego z dnia 21 listopada 2023 r. przede wszystkim odnosi się do sprawy administracyjnej zainicjowanej wnioskiem płatnika składek z dnia 12 października 2023 r., rozstrzygając o istocie sprawy - pozwany jednoznacznie nie zgodził się na rozłożenie należności składowych objętych wnioskiem na raty. Ponadto, pismo to niewątpliwie zawiera oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt (Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu), wskazanie adresata aktu (M. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji (starszy inspektor R.U.)

Sąd Apelacyjny podniósł za Sądem Najwyższym, że wyłącznie błędne przeświadczenie o zbyteczności wydania decyzji spowodowało, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nazwał swoje stanowisko „pismem”. Przeświadczenie to nie determinuje jednak podziału nakreślonego przez art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.

Wniesienie odwołania „w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy” z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. stanowi rozwiązanie wyjątkowe. 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.

W opinii Sądu Apelacyjnego, w tym stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji miał nie tylko kompetencję, ale w kontekście okoliczności faktycznych wskazanych przez organ rentowy w decyzji z dnia 21 listopada 2023 r. (nazwanej pismem) i treści odwołania, obowiązek dokonania oceny, czy we wskazanych okolicznościach sprawy były podstawy do uznania, że „ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie” nie ma podstaw do rozłożenia należności z tytułu składek na raty. Brak takiej oceny oznacza nierozpoznanie przez Sąd Okręgowy istoty sprawy.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 maja 2017 r. (II UZ 13/17, LEX nr 2312029) do nierozpoznania istoty sprawy dochodzi wówczas, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy, gdy zaniechał on zbadania materialnej podstawy żądania albo merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie.

Sąd Apelacyjny zważył, że w rozpoznawanym przypadku Sąd pierwszej instancji, w konsekwencji błędnego uznania, że pismo organu rentowego z dnia 21 listopada 2023 r. nie jest decyzją, w ogóle nie zbadał materialnej podstawy żądania, ograniczając się do ustalenia, że Zakład nie wydał stosownej decyzji i zobowiązując go do wydania takowej. Skoro jednak pismo z 21 listopada 2023 r. należy uznać za decyzję rozstrzygającą o wniosku płatnika składek, to odwołanie płatnika od tejże decyzji powinno zostać merytorycznie rozpatrzone przez Sąd pierwszej instancji.

Jak przy tym trafnie w tym zakresie wskazywano w apelacji, w piśmie z 21 listopada 2023 r. organ wyjaśnił, że w sprawie brak jest przesłanek uzasadniających przychylenie się do wniosku Spółki o rozłożenie należności składkowych na raty. Uznano, że spółka od 2020 r. składa wnioski o rozłożenie na raty zaległości z tytułu składek, przy czym Zakład wielokrotnie wyrażał zgodę na spłatę tych należności w ratach, czego wynikiem było zawarcie 12 umów obejmujących składki bieżące za okres od września 2020 r. do września 2021 r. Terminowe regulowanie składek bieżących stanowiło warunek trwania zawartych z Zakładem umów ratałnych. Jednak spółka nie regulowała bieżących składek, tylko występowała co miesiąc o ich rozłożenie na raty. Dlatego też kolejne wnioski za okres poczynszy od października 2021 r. zostały rozpatrzone odmownie.

Mając na względzie powyższe Sąd Apelacyjny uznał, że uzasadnione jest stwierdzenie pozwanego, że pismo z 21 listopada 2023 r. wskazuje okoliczności, którymi kierował się organ, decydując o odmowie udzielenia wnioskowanej ulgi. Uzasadnienie odmowy zawarcia układu ratałnego zawarte w piśmie z 21 listopada 2023 r. 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 ratałnego,

powinien merytorycznie zbadać tę kwestię i wydać merytoryczne rozstrzygnięcie o istocie sporu.

M. sp. z o. o. wniosła zażalenie od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 26 lutego 2025 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść postanowienia, w postaci art. 386 § 4 k.p.c. przez niewłaściwą ocenę prawną sprawy i przyjęcie, iż Sąd Okręgowy w Toruniu nie rozpoznał istoty sprawy

W związku z powyższym skarżący wniósł o: 1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku, 2) zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej spółki zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, 3) z ostrożności nieobciążenie skarżącej spółki kosztami postępowania.

W uzasadnieniu zażalenia odwołująca podniosła, że nie zgadza się z treścią zaskarżonego wyroku ponieważ pismo organu rentowego z dnia 21 listopada 2023 r. nie może być potraktowane jako decyzja administracyjna.

Skarżąca spółka podtrzymała w całości swoje dotychczasowe stanowisko zaprezentowane w sprawie w tym podkreślając, że Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale nie stwierdził, że pisma organu rentowego, w których płatnik składek jest informowany o negatywnym rozpoznaniu wniosku o rozłożenie na raty, są w istocie decyzją administracyjną, tylko należy ocenić czy pisma te mają taki charakter uwzględniając całokształt danej sprawy.

Zdaniem spółki już fakt konsekwentnego negocjowania przez organ rentowy obowiązku wydania decyzji administracyjnej świadczy o tym, że pisma organu rentowego nie można potraktować jako decyzji administracyjnej. Po drugie, niezależnie od powyższego 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 ponadto wprowadza ono w błąd, ponieważ z jego treści można wywnioskować, że spółka ma zalegać z zapłatą składek ZUS na kwotę znacznie wyższą niż faktyczna zaległość na poziomie 70 000,00 zł.

Organ rentowy wniósł odpowiedź na zażalenie, wnosząc o 1) oddalenie zażalenia w całości, 2) zasądzenie na rzecz organu rentowego kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych wraz z odsetkami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest niezasadne i podlega oddaleniu.

Rozważając charakter zażalenia wprowadzonego w art. 394¹ § 1¹ k.p.c., Sąd Najwyższy niejednokrotnie wyjaśniał, że kontrola dokonywana w ramach tego środka powinna mieć charakter formalny, skupiający się na przesłankach uchylenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, bez wkraczania w kompetencje sądu in merito.

Oznacza to, że w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia na orzeczenie o uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania na podstawie art. 386 § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy poddaje kontroli prawidłowość stwierdzenia nieważności postępowania przez sąd drugiej instancji, a jeżeli przyczyną orzeczenia kasatoryjnego były przesłanki określone w art. 386 § 4 k.p.c. - bada, czy sąd drugiej instancji prawidłowo pojmował wskazane w tym przepisie przyczyny uzasadniające uchylenie orzeczenia sądu pierwszej instancji i czy jego merytoryczne stanowisko uzasadniało taką ocenę postępowania sądu pierwszej instancji. Innymi słowy, bada, czy rzeczywiście sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy albo czy rzeczywiście wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Dokonywana kontrola ma przy tym charakter czysto procesowy, co oznacza, że Sąd Najwyższy nie może wkraczać w merytoryczne kompetencje sądu drugiej instancji rozpoznającego apelację. Zażalenie przewidziane w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. nie jest bowiem środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy orzeczenia, zarezerwowanej wyłącznie do przeprowadzenia w postępowaniu kasacyjnym. Z tej przyczyny odmienne ujęcie zakresu kognicji Sądu Najwyższego w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia przewidzianego w art. 394¹ § 11 k.p.c. trzeba uznać za niedopuszczalne. W postępowaniu zażaleniowym z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. znaczenie ma zatem tylko to, czy orzeczenie kasatoryjne sądu drugiej instancji mieściło się z granicach wyznaczonych w art. 477^{14a} k.p.c., a w rezultacie,

czy wystąpiły okoliczności wymienione w art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., II PZP 4/05, OSNP 2005 Nr 23, poz. 367 oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 grudnia 1996 r., I PKN 34/96, OSNAPiUS 1997 Nr 13, poz. 237; z dnia 28 września 2001 r., I PZ 58/01, OSNP 2003 Nr 19, poz. 466; z dnia 30 października 2012 r., II UZ 49/12, LEX nr 1619787).

Sąd drugiej instancji jako podstawę swojego rozstrzygnięcia wskazał nierozpoznanie istoty sprawy w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, iż "nierozpoznanie istoty sprawy" w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. polega na poprzestaniu na błędnym przyjęciu przez sąd pierwszej instancji przesłanki niweczącej lub hamującej roszczenie (prekluzja, przedawnienie, potrącenie, brak legitymacji, prawo zatrzymania itp.) albo na zaniechaniu zbadania (w ogóle) materialnej podstawy żądania pozwu, niezbadaniu podstawy merytorycznej dochodzonego roszczenia albo całkowitym pominięciu merytorycznych zarzutów pozwanego i ma miejsce wówczas, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy (zamiast wielu zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 21 października 2005 r., III CK 161/05, LEX nr 178635; 17 kwietnia 2008 r., II PK 291/07, LEX nr 837059; z 11 sierpnia 2010 r., I CSK 661/09, LEX nr 737251). W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nierozpoznanie istoty sprawy polega na nierozpoznanie przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2017 r., III UZ 2/17, LEX nr 2254783) oraz zakresem odwołania (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 kwietnia 2006 r., II UZ 1/06, LEX nr 2509554 oraz z 18 marca 2008 r., II UZ 4/08, OSNP 2009, nr 11-12, poz. 163).

Zdaniem Sądu Najwyższego, Sąd drugiej instancji prawidłowo uznał, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał tak rozumianej istoty sprawy. Sąd Apelacyjny stwierdził, że rozpoznanie sprawy wymagało ustalenia, czy odwołującej się spółce przysługuje prawo do rozłożenia należności składkowych na raty.

Przedmiotowa sprawa, której przedmiotem jest udzielenie odwołującej ww. ulgi nie została jednak merytorycznie rozpatrzona przed Sądem Okręgowym, mimo, iż stanowiska stron były Sądowni pierwszej instancji znane, a organ przekazał

Sądowi akta sprawy, zawierające wszystkie przedłożone przez stronę dokumenty. Sąd pierwszej instancji skupił się na zagadnieniu proceduralnym tj. sposobie zakończenia postępowania administracyjnego w sytuacji negatywnego rozpatrzenia wniosku płatnika o rozłożenie na raty należności z tytułu składek.

Jak już wskazano wyżej, w analogicznej sprawie między tymi samymi stronami Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 grudnia 2024 r. III UZP 2/24 (OSNP 2025 nr 4, poz. 38) przesądził, że odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 479) 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 opinii Sądu Najwyższego rozpoznającego niniejsze zażalenie, zasadnie Sąd Apelacyjny uznał, że pismo organu rentowego z 21 listopada 2023 r., zawierające negatywne rozstrzygnięcie wniosku odwołującej o ulgę, spełnia wszelkie przesłanki uznania go za decyzję administracyjną. W wyroku z 11 lutego 1998 r, sygn. akt III SA 1067/96, NSA stwierdził: „pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są bowiem decyzjami pomimo niezachowania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 2 k.p.a, jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Sąd wskazał, że do takich elementów zalicza się: oznaczenie organu wydającego, wskazanie adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy, podpis osoby reprezentującej organ.

Jak słusznie powołano w odpowiedzi na zażalenie, tożsame stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w licznych wyrokach w tej odpowiedzi wskazanych; a także wypowiadała się doktryna np. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 107 k.p.a.

Decyzja administracyjna nie musi być nazwana wprost "decyzją" - o jej charakterze przesądza nie nazwa, lecz treść aktu oraz podstawa prawna działania organu załatwiającego sprawę. Może więc występować pod różnymi nazwami, np.

zezwoleń, pozwoleń, zgód, koncesji, licencji czy orzeczeń; ich wspólną cechą jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w sposób władczy.

Nawet jeśli pismo nie zawiera określenia „decyzja”, może być uznane za decyzję administracyjną, o ile spełnia formalne warunki i rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Z drugiej strony, samo użycie nagłówka „decyzja” nie przesądza o charakterze aktu, jeśli nie spełnia kryteriów określonych przez Kodeks postępowania administracyjnego.

Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, decyzja powinna zawierać elementy wskazujące organ, datę wydania, strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenia oraz podpis uprawnionej osoby. Nazwa nie jest warunkiem koniecznym - najważniejsze są skutki aktu oraz podstawa i charakter sprawy.

W związku z tym, decyzja administracyjna może być określana na różne sposoby i nie musi nosić wprost tej nazwy.

Sąd Najwyższy wielokrotnie rozstrzygał, że brak słowa „decyzja” w nazwie aktu nie przesądza o tym, że nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną. Najważniejsza jest treść aktu oraz to, czy spełnia on przesłanki formalne decyzji w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2003 r. III RN 6/02 (OSNP 2004 nr 4, poz. 57) - SN orzekł, że rozstrzygnięcie wydane przez organ kolegialny może stanowić decyzję administracyjną, nawet jeśli nie użyto w nim tej nazwy, pod warunkiem, że rozstrzyga ono sprawę indywidualną na mocy właściwych przepisów. Uchwała Zarządu Miasta dotycząca odmowy zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste została uznana za decyzję administracyjną, mimo że była nazwana uchwałą. Sąd podkreślił, że o charakterze aktu rozstrzyga jego treść oraz to, czy spełnia wymogi formalne z art. 104 i 107 k.p.a., a nie nazwa nadana mu przez organ.

W praktyce przyjmuje się także, że takie akty jak zgoda, pozwolenie, koncesja czy licencja, mimo innego nazewnictwa, są w sensie prawnym decyzjami administracyjnymi, o ile rozstrzygają sprawę co do istoty i mają skutki prawne właściwe decyzji.

Podsumowując: Sądy, w tym Sąd Najwyższy, oceniają charakter aktu na podstawie jego treści oraz skutków prawnych, nie zaś po samej nazwie – dlatego brak słowa „decyzja” nie wyłącza uznania danego aktu za decyzję administracyjną.

Z uwagi na powyższe okoliczności zastrzeżenia odwołującej co do braków pisma z 21 listopada 2023 r. dyskwalifikujących go jako decyzję administracyjną, nie zasługują na uwzględnienie. Pismo to zawiera ww. minimalne elementy decyzji administracyjnej, a także uzasadnienie faktyczne i prawne odnoszące się do przesłanek zastosowania tej ulgi przewidzianych w art. 29 u.s.u.s. Ewentualne niedostatki uzasadnienia, nawet gdyby one zaistniały, nie odbierają rozstrzygnięcia organu mocy decyzji administracyjnej. Takie też stanowisko wynika z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z 10 grudnia 2024 r. sygn. akt. III UZP 3/24.

Skarżąca spółka w złożonym zażaleniu sformułowała zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c., jednak w uzasadnieniu zażalenia nie uzasadniła tego zarzutu w sposób pozwalający na zakwestionowanie kasatoryjnego rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w ramach kognicji Sądu Najwyższego, ograniczającej się wyłącznie do ustalenia, czy istniały procesowe podstawy do wydania wyroku kasatoryjnego, czy też sąd odwoławczy popełnił błąd przy kwalifikowaniu określonej sytuacji procesowej, jako odpowiadającej jednej z podstaw orzeczenia kasatoryjnego.

Rzeczywiście Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy, bowiem zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania spółki, nie wyjaśnił i pozostawił poza oceną okoliczności faktyczne, stanowiące przesłanki zastosowania normy prawa materialnego, będącej podstawą roszczenia tj. przesłanki udzielenia ulgi ratalnej z art. 29 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W zażaleniu spółka koncentruje się właśnie na tych okolicznościach, wskazując na materialnoprawne podstawy rozłożenia na raty zaległości z tytułu składek. Jednak przesłanki te nie mogą być ustalane i oceniane po raz pierwszy dopiero w instancji odwoławczej.

Analiza uzasadnienia wyroku uchylającego w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że Sąd Apelacyjny zasadnie uznał, iż w sprawie zachodzą przesłanki do wydania orzeczenia kasatoryjnego ujęte w art. 386 § 4 k.p.c. Przepis ten jasno wskazuje przypadki uchylenia wyroku pierwszoinstancyjnego - nierozpoznanie istoty sprawy i konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Tymczasem formułując uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 386 § 4 k.p.c.

odwołująca nie wykazała, że Sąd Okręgowy orzekł co do istoty sprawy. Zamiast tego spółka próbuje wykazać, że organ nieprawidłowo uzasadnił swoje negatywne rozstrzygnięcie, naruszył przepisy postępowania administracyjnego i nie wziął pod uwagę przyczyn trudności finansowych spółki. Te zaś okoliczności nie mogą być uwzględniane przez Sąd Najwyższy. Argumentacja zażalenia powinna abstrahować od istoty sprawy i powinna skupiać się ona tych okolicznościach, które wskazują na naruszenie art. 386 § 4 k.p.c. Takiego umotywowania zarzutów jednak zabrakło.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c., orzekł jak w sentencji.

M.G.

[a.ł]