

UCHWAŁA

Dnia 10 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

Protokolant Grażyna Grabowska

w sprawie z odwołania M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w T.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Toruniu
o rozłożenie na raty należności składkowych,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w dniu 10 grudnia 2024 r.,
zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego
w Gdańsku
z dnia 14 sierpnia 2024 r., sygn. akt III AUa 1001/23,

czy odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia
należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie
art. 29 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie
ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U.2024.479) następuje
w formie decyzji administracyjnej

a wrazie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie:

czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym
z odwołania od decyzji organu rentowego, której przedmiotem jest
odmowa rozłożenia na raty należności z tytułu składek na
ubezpieczenia społeczne.

podjął uchwałę:

**odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia
13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych
(jednolity tekst: 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).

Piotr Prusinowski Halina Kuryło Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, w sprawie z odwołania M. Spółki z o.o. w T. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Toruniu o rozłożenie na raty należności składkowych, postanowieniem z dnia 14 sierpnia 2024 r., zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. Sprowadza się ono do pytania czy odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 479 – dalej jako ustawa systemowa) następuje w formie decyzji administracyjnej - a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie - czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym z odwołania od decyzji organu rentowego, której przedmiotem jest odmowa rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

W rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny sprawie odwołujący się w dniu 12 kwietnia 2023 r. zwrócił się do organu rentowego o rozłożenie na raty należności w wysokości 7.127,09 zł z tytułu składek na FUS, FUZ i FPSiGŚP za marzec 2023 r. W odpowiedzi, pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r., organ rentowy powiadomił płatnika, że nie wyraża zgody na udzielenie wnioskowanej ulgi, albowiem brak jest przesłanek uzasadniających przychylenie się do wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek za wskazany okres. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2023 r. zatytułowanym „odwołanie od pisma z 25.04.2023 r.”, kierowanym wyłącznie do organu rentowego, płatnik składek podniósł, że otrzymane pismo nie tylko stanowi merytorycznego rozpoznania wniosku o rozłożenie na raty należności składkowych, ale nadto nie zawiera odpowiedzi na pytania zgłaszane do ZUS przez spółkę. Zarzucono wadliwość postępowania, polegającą na niewydaniu decyzji

administracyjnej, a tym samym uniemożliwienie płatnikowi składek odwołania się do sądu.

Organ rentowy po przekazaniu sprawy do sądu domagał się odrzucenia odwołania z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd Okręgowy w Toruniu, wyrokiem z dnia 20 czerwca 2023 r., w pkt I odmówił odrzucenia odwołania; w pkt II zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Toruniu do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku odwołującej się Spółki z dnia 12 kwietnia 2023 r. o rozłożenie na raty należności z tytułu składek - w terminie miesiąca od daty uprawomocnienia się wyroku; w pkt III stwierdził, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa; a w pkt IV zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującej kwotę 1800 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu złożył organ rentowy. Zarzucił mu naruszenie: art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej, art. 199 § 1, art. 233 § 1 w związku z art. 477⁹ § 4 k.p.c. i art. 83 ust. 3 ustawy systemowej, jak również naruszenie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. i art. 386 § 4 k.p.c.

W trakcie rozpoznawania apelacji, Sąd odwoławczy powziął istotną wątpliwość, czy odmowa przez organ rentowy rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty następuje w formie decyzji administracyjnej. Kwestia ta ma istotne znaczenie w sprawie niniejszej, bowiem wprawdzie Sąd pierwszej instancji rozpoznawał sprawę w płaszczyźnie art. 83 ust. 3 ustawy systemowej w powiązaniu z art. 477⁹ § 4 k.p.c., a zatem w kontekście niewydania przez organ rentowy decyzji z terminie dwóch miesięcy, jednakże odwołanie przewidziane w przywołanych przepisach przysługuje w sytuacji, gdy organ rentowy rozstrzyga sprawę wydając decyzję administracyjną. Zatem to, czy organ rentowy odmawiając rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ma obowiązek wydać decyzję w tym przedmiocie determinuje także - w przypadku ustalenia, że dopuszczalna jest w takiej sytuacji droga sądowa przed sądem powszechnym - możliwość skorzystania z instytucji przewidzianej w art. 83 ust. 3 ustawy systemowej w związku z art. 477⁹ § 4 k.p.c. Z tego względu rozstrzygnięcie tego zagadnienia determinuje dalsze rozważania odnośnie do trybu, w jakim strona decyzję taką może zakwestionować.

Następnie, Sąd Apelacyjny przedstawił argumenty przemawiające za i przeciw konieczności wydania decyzji odmownej w sprawie wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek. Ważąc te racje, Sąd odwoławczy doszedł do przekonania, że organ rentowy powinien wydać w tym przypadku decyzję administracyjną. Wskazanie to skłoniło ten Sąd do poszukiwania odpowiedzi na drugie zagadnienie. W tym zakresie, Sąd Apelacyjny bardziej przychylił się do stanowiska, że decyzja odmowna powinna podlegać zaskarżeniu w trybie administracyjnym. Argumenty systemowe i funkcjonalne, w ocenie Sądu odwoławczego, pozwalają w tym przypadku na przełamanie wyniku wykładni logiczno-językowej art. 83 ust. 4 ustawy systemowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie trzeba powiedzieć o trzech rzeczach. Po pierwsze, zaprezentowane przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne nie jest skomplikowane, co nie znaczy, że nie jest istotne. W praktyce orzeczniczej rzeczywiście nie zawsze oceniane jest jednolicie. Uzasadnia to zajęcie się tym problemem przez Sąd Najwyższy. Po drugie, trzeba odnotować, że Sąd odwoławczy pieczętował się przedstawieniem przeciwstawnych racji, dokumentując je dotychczasowym dorobkiem orzeczniczym (sądów administracyjnych) i piśmienniczym. Sąd Najwyższy celowo jednak w części „historycznej” uzasadnienia uchwały ich nie przywołał. Są w prawie zagadnienia, które mimo znacznej ilości przeciwstawnych argumentów należy przesądzić w oparciu o wybrane, zasadnicze i fundamentalne motywy. Interpretator w tym wypadku pozostaje w „stanie niezdecydowania”, jeśli nie potrafi ważyć ich rangi. Zagadnienie przedstawione przez Sąd odwoławczy zmusza do postawienia nie na ilość, ale na jakość argumentów. Relacyjność „ilościowa” zawsze przysłania wnioskowanie odwołujące się do czynnika „jakościowego”. Dlatego Sąd Najwyższy nie zaprezentował szczegółowo uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego, w którym podano liczne wypowiedzi sądów i przedstawicieli doktryny. Sprawozdanie tego rodzaju rozprasza, a tym samym przysłania to co najistotniejsze. Zapoznanie się z tym dorobkiem nie jest zresztą trudne. Został on ostatnio klarownie i wszechstronnie przybliżony przez Piotra Dobrowolskiego w monografii pod tytułem:

„Indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych”, Warszawa 2023, s. 151-175.

Po trzecie, Sąd Najwyższy dostrzega, że z pytaniem prawnym zadany w trybie art. 390 § 1 k.p.c. wystąpił Sąd, w składzie (jednoosobowym) którego zasiadał sędzia powołany w wadliwej procedurze. Pani sędzia X. Y. wzięła udział w konkursie na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w Gdańsku ogłoszone obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziowskich (w SA w Gdańsku przewidziano dziewięć wolnych miejsc). W trakcie tego konkursu Kolegium Sądu Apelacyjnego w Gdańsku na posiedzeniu w dniu 25 września 2018 r. zaopiniowało negatywnie X. Y. (0 głosów „za”, 3 głosy „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”). Na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Gdańskiej w dniu 26 września 2018 r. kandydatka otrzymała - 11 głosów „za” i 72 głosy „przeciw”. W tym czasie, a dokładnie w dniu 17 stycznia 2018 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, umożliwiająca przejęcie tej instytucji przez nominatów wyznaczonych przez polityków partii rządzącej, a w kwietniu 2018 r. doszło do ukonstytuowania się NeoKRS i przerwania kadencji poprzedniej, zgodnie z Konstytucją ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. NeoKRS w dniu 20 listopada 2018 r. podjęła uchwałę nr [...] /2018, w której postanowiła nie przedstawiać kandydatury Pani sędzi Prezydentowi RP. X. Y. decyzję tę zaskarżyła do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych działającej przy Sądzie Najwyższym (wyłonionej w całości przez NeoKRS). Czynnością nazwaną „wyrokiem”, trzyosobowy skład tej Izby w dniu 20 lipca 2020 r. uchylił uchwałę NeoKRS z dnia 20 listopada 2018 r. w stosunku do sędzi X. Y.. W tym czasie szczęście sędziów uczestniczących w konkursie (w tym specjalizujących się w prawie pracy i ubezpieczeniach społecznych) cofnęło swoje zgłoszenia, nie chcąc uczestniczyć w bezprawnym konkursie (A. K., M. P., J. L.). Odwołanie Pani sędzi zostało pozytywnie rozpatrzone przez NeoKRS i uchwałą nr 20/2021 z dnia 12 stycznia 2021 r. przedstawiono kandydaturę sędzi X. Y. Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego. W dniu 7 lipca 2021 r. Pani sędzia odebrała nominację. Do przedstawionych zdarzeń trzeba dodać, że wcześniej, bo w dniu 23

stycznia 2020 r. pełen skład Sądu Najwyższego – połączone Izby Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – podjął uchwałę, zgodnie z którą sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (BSA I-4110-1/20, LEX nr 2770251).

Przywołane okoliczności dają podstawę do twierdzenia, że Pani sędzia X. Y. co najmniej od dnia 23 stycznia 2020 r. miała pełną świadomość, że uczestniczy w nielegalnej procedurze przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (której orzeczenia w całości dotknięte są nieważnością) oraz przed upolitycznioną NeoKRS, a mimo to ignorowała tę oczywistość prawną. Konkluzja ta może stanowić podstawę do podjęcia przez Sąd Najwyższy działań „testujących” według wiążących wytycznych zawartych w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy nie dokonał jednak tej weryfikacji. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że postępowanie zainicjowane przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku ma charakter wypadkowy i nie prowadzi do prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy. W rezultacie, strony w trakcie dalszego procedowania, jeśli będą widziały taką potrzebę, mogą podjąć działania weryfikujące bezstronności i niezawisłości Sądu.

Przechodząc do przedstawionego zagadnienia prawnego, trzeba wskazać, że składa się ono w istocie z dwóch kwestii. Po pierwsze, Sąd odwoławczy pyta, czy odmowa rozłożenia należności z tytułu składek na raty powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Po drugie, przy założeniu odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie, Sąd ten docieka, czy stronie przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym. Wskazana zależność przesądza kolejność rozważań. Poza tym trzeba uwzględnić dwa powiązane ze sobą spostrzeżenia. Przedstawione

zagadnienie prawne dotyka aspektu proceduralnego, a to odrywa uwagę od sfery materialnoprawnej. Wprawdzie regulacja procesowa pozostaje w relacji pochodnej i służebnej względem prawa materialnego, to jednak charakteryzuje się silną autonomią. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że realizuje ona również postulaty publicznoprawne, a wręcz konstytucyjne. Sprawia to, że ryzykowne jest odczytywanie przepisów proceduralnych wyłącznie w powiązaniu z przepisami prawa materialnego wyznaczającymi dany spór. *Ad casum*, art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej nie jest wyłączną miarą do przesądzenia wątpliwości przedstawionych przez Sąd odwoławczy. Z przepisów tych wynika pozytywnie tylko tyle, że organ rentowy „może na wniosek dłużnika rozłożyć należność na raty”, a adekwatną formą takiej ulgi jest „umowa”. Poddanie tych przepisów rekonstrukcji „negatywnej” nie prowadzi do pewnych wniosków. Skoro organ może zawrzeć umowę o rozłożeniu składek na raty, to może również odmówić, przy czym nie wiadomo w jakiej formie ma zakomunikować wnioskodawcy swoje negatywne stanowisko. Wyjaśnia to, że przepisy art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej nie przesądzają spornej kwestii. Płyne natomiast z nich inny przekaz. Ma on charakter „kontekstowy”. Oczywiście są dwie racje. Po pierwsze, „rozłożenie na raty” jest ulgą stanowiącą wyjątek od ustawowego reżimu uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne. Po drugie, organowi rentowemu dano możliwość decydowania, przy czym nie ma on swobody w tym względzie, bo zmiennymi jego decyzji są „możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych”, a także „względy gospodarcze lub inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie”. Na tym etapie rozważań dostrzegalne jest, że deklarowana przez art. 29 ust. 1 ustawy systemowej „możliwość” zachowania się organu rentowego – wyrażona w określeniu „może na wniosek dłużnika rozłożyć należność na raty” – nie ma charakteru uznaniowego. Tam gdzie ustawodawca warunkuje zachowanie organu publicznego przesłankami „dopuszczającymi”, tam tak nakreślona normatywnie zmienność decyzyjna podlega kontroli, najczęściej sądowej. Wpisuje się to w formułę „demokratycznego państwa prawa”, a zważywszy na występującą w tym wypadku relację obywatel (podmiot prowadzący działalność gospodarczą) – organ władzy publicznej, kontrola sądowa

jednostronnych czynności „władzy” zmierza do realizacji „zasady sprawiedliwości społecznej”.

Pozostając jeszcze przy uwagach kontestujących, pewne jest, że nie można przypisać decydującego znaczenia argumentowi systemowemu. Sąd odwoławczy trafnie zwrócił uwagę, że w art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 90 – dalej jako ustawa rolnicza) występuje bliźniacze rozwiązanie. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego lub upoważniony przez niego pracownik Kasy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, uwzględniając możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszków emerytalno-rentowego i składowego, może, między innymi, rozłożyć spłatę składek na ubezpieczenie społeczne na raty. Równocześnie, Sąd odwoławczy zbyt dużą wagę przypisał art. 36 ust. 1 pkt 10 w związku z ust. 3 ustawy rolniczej. Z regulacji tej wynikają pewnie tylko dwie konkluzje. Pierwsza z nich ma charakter pozytywny i sprowadza się do twierdzenia, że rozstrzygnięcie „w sprawach, o których mowa w art. 41a”, a zatem „o rozłożeniu na raty” i „o odmowie rozłożenia na raty” następuje przez wydanie decyzji administracyjnej. Druga, sprowadza się do konstatacji, że od takiej decyzji nie przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 36 ust. 3 ustawy rolniczej nie przesądza natomiast, że odwołanie w takim wypadku przysługuje według reżimu administracyjnego. Na tym etapie rozważań wystarczy powiedzieć, że argumenty odwołujące się do podobieństwa, po pierwsze, nie zawsze są nośnikami racji systemowych, a po drugie, wnioskowanie *a simili* bywa zawodne szczególnie, gdy elementy porównywane nie są jednorodne.

Postawa kontestująca jest atrakcyjna, z reguły nie prowadzi jednak do konkluzji porządkujących. Mając na uwadze to spostrzeżenie, należy zastanowić się co jest zasadniczą zmienną wyznaczającą odpowiedź na postawione przez Sąd odwoławczy pytania. W ocenie Sądu Najwyższego z pewnością jest nią treść art. 7 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdzenie, że organy władzy publicznej (a takim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w

jakim realizuje zadania związane z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne) działają na podstawie i w granicach prawa skłania do uwzględnienia, że działania te podlegają kontroli sądowej. Skoro art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej określił normatywne ramy, w których organ rentowy na skutek wniosku zainteresowanego „może” zawrzeć umowę o rozłożeniu składek na raty, to „każdy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (czyli każdy, który taki wniosek poddał pod ocenę ZUS) ma prawo do „rozpatrzenia” tej „sprawy” przez sąd. Wskazana zależność między art. 7 i art. 45 ust. 1 Konstytucji staje się jasna, jeśli uwzględni się, że demokratyczne państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), nie istnieje bez sądowej kontroli działania organów władzy publicznej. Projekcję wzorców konstytucyjnych można odnaleźć także w przepisach ustawowych.

W art. 123 ustawy systemowej wskazano regułę porządkującą. Przepis przewiduje, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Nie ma wątpliwości, że wniosek o rozłożenie składek na raty z art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej generuje „sprawę uregulowaną ustawą”. Znaczy to tyle, że do niej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Kodeks ten w art. 104 § 1 przesądza natomiast, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Dodać trzeba, że w Kodeksie tym brak przepisu upoważniającego do odmowy rozłożenia należności składowej na raty inaczej niż przez wydanie decyzji. Również w ustawie systemowej nie ma tego rodzaju upoważnienia, a wręcz przeciwnie w jej art. 83 ust. 1 zadekretowano domniemanie rozstrzygania „indywidualnych spraw” w formie decyzji. Na podkreślenie zasługuje, że prawodawca realizując wzorce konstytucyjne (powszechne prawo do sądu) nie wprowadził katalogu spraw rozstrzyganych decyzją. Wprawdzie w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej zawarto listę spraw, jednak przepis jednoznacznie za pomocą słowa „w szczególności” deklaruje, że ma ona charakter przykładowy. W rezultacie, niezasadne jest posłużenie się argumentem *a contrario* – że skoro art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy przewiduje wydanie decyzji w „sprawie dotyczącej umarzania należności z tytułu

składek” (na podstawie art. 28 ustawy), to forma taka nie została przewidziana dla innej ulgi, uregulowanej w art. 29 ustawy.

Na tym nie koniec konkluzji wynikających z art. 83 ustawy systemowej. Przepis wiąże konieczności 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 (konkluzja taka wynika z powiązania reguły określonej w art. 104 k.p.a. z przesłaniem płynącym z art. 123 ustawy systemowej). Przepisy ustawy systemowej przewidywały 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 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

pozwała 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. Założenie to wpisuje się również we wzorce konstytucyjne. Odpowiedz na pierwsze pytanie Sądu Apelacyjnego jest zatem pozytywna – odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty w ramach art. 29 ust. 1 ustawy systemowej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Pozostaje przesądzić drugą kwestię. Chodzi o to, czy odwołanie od takiej decyzji organu rentowego podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny. W tym miejscu konieczne jest jednak przedstawienie uwagi nawiązującej do pytania Sądu odwoławczego. Ogranicza się ono wyłącznie do jednej kwestii – dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym. Na tak postawione pytanie odpowiedz może być tylko dwojaka – potwierdzająca albo negująca. Rzecz w tym, że alternatywa ta, po pierwsze, jest dość prosta do przesądzenia, a po drugie, nie dotyczy tego co najciekawsze. W żadnym razie nie jest to zarzut pod adresem Sądu Apelacyjnego. Sąd ten nie mógł sformułować pytania szerszego - dotyczącego sposobu rozstrzygnięcia przez sąd powszechny odwołania od decyzji odmownej. Jest to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę kontekst procesowy. Apelacja organu rentowego nakierowana jest na rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 20 czerwca 2023 r. Skoro Sąd ten, po pierwsze, odmówił odrzucenia odwołania płatnika składek, a po drugie, zobowiązał organ rentowy do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek, to oczywiste jest, że Sąd odwoławczy ma możliwość badania tylko tych kwestii. Wydając wyrok nie będzie zatem mógł wypowiedzieć się co do możliwych sposobów zmiany decyzji odmawiającej rozłożenie należności składkowej na raty.

O tym aspekcie nie orzekał Sąd pierwszej instancji, a tym samym nie ma takich kompetencji Sąd odwoławczy.

Przedstawione uwagi prowadzą do dwóch wniosków. Po pierwsze, Sąd Najwyższy działając w granicach wytyczonych przez art. 390 § 1 k.p.c. nie powinien rozstrzygać zagadnień prawnych, które nie zostały przez sąd odwoławczy przedstawione i które nie są niezbędne do przesądzenia rozpoznawanej indywidualnej sprawy. W rezultacie, aspekt związany z zakresem orzekania sądu w obliczu wydania przez organ rentowy decyzji odmownej z art. 29 ust 1 ustawy systemowej zostanie przedstawiony tylko w zarysie. Po drugie - co po chwili zastanowienia można powiązać z pierwszą kwestią – rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji może postrzegać jako dyskusyjne z całkowicie innego powodu. Sąd ten bowiem założył, że organ rentowy nie wydał decyzji odmawiającej rozłożenia na raty należności z tytułu składek. Supozycja ta nie jest jednak pewna. Wymaga w tym miejscu przypomnienia, że 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 wypowiedź płatnik składek złożył pismo z dnia 25 kwietnia 2023 r., a zatytułował je „odwołanie od pisma z 25.04.2023 r.” W tym stanie rzeczy 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. 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. Opisany aspekt, po pierwsze, może zostać rozstrzygnięty tylko przez Sąd odwoławczy w ramach uprawnień kontrolnych w związku z wniesioną apelacją, a po drugie, sprawia, że dalej idące rozważania (względem zagadnień prawnych sformułowanych przez Sąd odwoławczy) ostatecznie mogą mieć znaczenie dla tej konkretnej sprawy.

Pozostając jeszcze przy omawianym wątku, Sąd Najwyższy dostrzega dysonans między tym co orzekł Sąd pierwszej instancji a zagadnieniem prawnym sformułowanym przez Sąd odwoławczy. Sąd Okręgowy w Toruniu zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Toruniu do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku odwołującej się Spółki z dnia 12 kwietnia 2023 r. o rozłożenie na raty należności z tytułu składek - w terminie miesiąca od daty uprawomocnienia się wyroku. Znaczy to tyle, że w ocenie Sądu pierwszej instancji nie doszło do wydania przez organ rentowy decyzji administracyjnej. Ma to znaczenie, gdyż Sąd Apelacyjny w Gdańsku zapytał, czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym z odwołania od decyzji organu rentowego, której przedmiotem jest odmowa rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Nie ma wątpliwości, że podłożem takiego zagadnienia prawnego jest sytuacja, w której organ rentowy wydał decyzję odmowną. Z przedstawionego wyводу wynika oczywista niezbornosc. Choć Sąd Apelacyjny nie odniósł się do niej w uzasadnieniu swojego postanowienia (nie można zatem przesądzić, czy niespójność ta ma charakter przemyślany, czy przypadkowy), to jednak Sąd Najwyższy dostrzega, że może być ona pozorna. Wszystko zależy od tego w jaki sposób zostanie zakwalifikowane pismo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 kwietnia 2023 r. Zakładając, że Sąd odwoławczy traktuje „pismo” organu rentowego jako decyzję (choć tego jednoznacznie nie wypowiedział) dopuszczalne jest przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego u podstaw, którego leży takie założenie. W przypadku, w którym Sąd odwoławczy takiego założenia nie dostrzega, drugie z przedstawionych zagadnień prawnych nie miałoby statusu powstałego „przy rozpoznawaniu apelacji” w rozumieniu art. 390

§ 1 k.p.c. Jest tak dlatego, że sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji (art. 378 § 1 k.p.c.), a apelację wnosi się od wyroku sądu pierwszej instancji (art. 367 § 1 k.p.c.). W rezultacie, skoro Sąd Rejonowy w Toruniu uznał, że wystąpiła sytuacja niewydania decyzji z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., to niedopuszczalne jest w trakcie postępowania apelacyjnego, a w konsekwencji w ramach konstrukcji z art. 390 § 1 k.p.c. ocenianie dopuszczalności drogi sądowej w stosunku do sytuacji przeciwnej, mieszczącej się w obrębie art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. Sąd Najwyższy, dostrzega, że opisana kwestia nie została klarownie przedstawiona, a być może przemysłana przez Sąd drugiej instancji. Mimo to widząc, że odpowiedź na drugie zagadnienie prawne może mieć znaczenie dla orzeczenia Sądu odwoławczego, postanowił je procesowo rozważyć.

Powyższe uwagi były potrzebne, bo rzucają światło na dalsze rozważania. Nie można już tać, że drugie zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd odwoławczy nie należy do trudnych. 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. Podobnie, również w art. 83 ustawy systemowej przewidziano odstępstwa. Polegają one na temporalnym

odroczeniu wydania decyzji (art. 83 ust. 1a i ust. 1b ustawy systemowej) albo na wyłączeniu możliwości wniesienia odwołania i zastąpienia go innym środkiem (prawem do złożenia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpoznanie sprawy). W tym wypadku - regulowanym art. 83 ust 4 ustawy systemowej - ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że do takiego ponownego wniosku „stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Jasne przy tym jest, że o ile katalog spraw z art. 83 ust. 4 ustawy systemowej jest zamknięty (dotyczy tylko decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także decyzji w sprawie wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru), o tyle odwołanie do sądu powszechnego zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej przysługuje od „decyzji w zakresie indywidualnych spraw”, przy czym wymieniony w art. 83 ust 1 ustawy systemowej zestaw tych „spraw” ma charakter przykładowy, a zwrot „w szczególności” jednoznacznie przesądza, że chodzi o katalog otwarty. 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. Wynik wykładni językowej i systemowej jest jednoznaczny, a to ucina dalszą dyskusję. Przejęcie przez ustawodawcę odmiennego rozwiązania na gruncie ustawy rolniczej (art. 36 ust. 1 pkt 10 w związku z ust. 3 tej ustawy) niczego nie zmienia. Argument systemowy, wyprowadzany z podobnych ale nie „tożsamy tematycznie” uregulowań, nie może przemóc i zdeterminować rozwiązania klarownie uregulowanego w ustawie „macierzystej”. Można wręcz podejrzewać, że wyłączenie decyzji w sprawach wymienionych w art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy rolniczej spod jurysdykcji sądów powszechnych, bez wyraźnego objęcia ich administracyjnym trybem odwoławczym, kłóci się z wzorcami konstytucyjnymi. Spostrzeżenie to dodatkowo zniechęca do wywodzenia z tej regulacji wniosków

mogących mieć znaczenie w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. Niezależnie od tego, nawiązując do wątpliwości Sądu odwoławczego, trzeba podkreślić, że racje systemowe z reguły są „dwukierunkowe”. Poddawanie w wątpliwość stosowania do omawianej decyzji odmawiającej reguły z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej z uwagi na istnienie odmiennego rozwiązania w ustawie rolniczej jest tak samo nośne, jak kwestionowanie wzorca z ustawy rolniczej przez pryzmat schematu przewidzianego w ustawie systemowej. W obu wypadkach zabiegi te są problematyczne, a w zderzeniu z wynikami wykładni językowej jawią się jako drugorzędne, czyli nieuprawnione. Również przywoływane przez Sąd Apelacyjny postulaty uznanych przedstawicieli literatury przedmiotu, o charakterze głównie „życzeniowym”, z jednej strony, stanowią niewątpliwy wkład w rozwój dyskursu prawnego, z drugiej jednak, z oczywistych względów nie mogą przełamywać dyrektyw preferencji stosowanych przy wykładni obowiązujących przepisów. Inna jest rola doktryny, a inna sądów. Przedstawicielom nauki wolno „poruszać się swobodnie” po uznanych regułach interpretacji tekstu prawnego, sądowi taka dowolność nie uchodzi.

Reasumując, przeprowadzone rozważania pozwalają na przesądzenie, po pierwsze, że odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy systemowej następuje w formie decyzji administracyjnej, a po drugie, że w takim przypadku dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym.

Sąd Najwyższy wcześniej już sygnalizował, że najbardziej interesujące jest pytanie o rodzaj rozstrzygnięć sądu w razie wniesienia odwołania od wspomnianej decyzji odmownej. O aspekt ten Sąd odwoławczy nie zapytał - bo nie było takiej potrzeby - choć nawiązuje do niego w swoich rozważaniach, a to oznacza, że może zostać on omówiony tylko w zarysie i nie jest wiążący.

Wywód w tym zakresie należy rozpocząć od zestawienia rozwiązań dopuszczonych w art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej oraz przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Pozwalają one na wyprowadzenie kilku interesujących wniosków. W art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. przewidziano, że sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Alternatywą jest rozwiązanie przewidziane w § 2 tego artykułu. Przewiduje on, że w przypadku

uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego i orzeka co do istoty sprawy. Przeniesienie tej formuły na grunt art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej jest trudne. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że w przepisy te wpisano rozwiązanie nietypowe. Organ rentowy w odpowiedzi na wniosek o rozłożenie należności z tytułu składek na raty – wydaje decyzję odmowną albo posługuje się „formą umowy”, a tym samym nie wydaje wówczas decyzji. Sprawia to, że decyzja odmowna może zostać wydana w co najmniej dwóch przypadkach, po pierwsze, gdy organ rentowy nie chce w żadnym przypadku zastosować ulgi, a po drugie, gdy zaproponowane przez niego warunki na jakich rozłożenie na raty miałyby nastąpić nie zostały przyjęte przez płatnika składek. Przywołane możliwości nie przystają do schematu nakreślonego w art. 477¹⁴ § 1 i § 2 k.p.c. Jest pewne, że odwołanie nie przysługuje do sądu powszechnego w razie zawarcia umowy. W wypadku wydania decyzji odmownej (co do wniosku o rozłożenie należności na raty) możliwe jest oddalenie przez sąd powszechny odwołania płatnika składek (§ 1 art. 477¹⁴ k.p.c.), nie bardzo jednak wiadomo na czym powinna polegać „zmiana zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy” (§ 2 art. 477¹⁴ k.p.c.). Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że „forma umowy”, o której mowa w art. 29 ust 1a ustawy systemowej, po pierwsze, eliminuje możliwość wydania przez organ rentowy decyzji, a tym samym wzorzec z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. jest w tym wypadku nieefektywny. Po drugie zaś, „umowa” z art. 29 ust 1a ustawy systemowej (bez względu na jej problematyczny charakter prawny) może zaistnieć tylko w razie zgodnej woli organu rentowego i płatnika składek (wnioskodawcy). Ma to znaczenie, gdyż wyrok zmieniający z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. koresponduje z „władczym”, a nie „umownym” sposobem rozwiązywania spraw. Inaczej rzecz ujmując, „orzeczenie co do istoty sprawy”, przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego nie obejmuje nakazania organowi rentowemu zawarcia umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty w określonym i ustalonym przez sąd kształcie. Element „umowny” wpisany w art. 29 ust. 1a ustawy systemowej, stanowiący alternatywę dla odmownego rozstrzygnięcia wniosku płatnika składek z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej, nie poddaje się pod sądowe orzekanie o „istocie sprawy”. Nie znaczy to jednak, że art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. nie będzie miał zastosowania. Podlegająca przesądzeniu „istotą

sprawy” – zdaniem Sądu Najwyższego - jest wyłącznie to, czy organ rentowy w danych okolicznościach sprawy miał podstawy do uznania, że „ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie” nie ma podstaw do rozłożenia należności z tytułu składek na raty. Ta sama miara służy do oceny, czy organ rentowy miał prawo odmówić zastosowania ulgi, jak również, czy zaproponowana przez organ ulga była adekwatna względem wskazanych w przepisie przesłanek. Uznanie przez sąd, że decyzja odmowna organu rentowego nie przystaje względem przesłanek zawartych w art. 29 ust. 1 ustawy systemowej skutkuje wyłącznie rozstrzygnięciem deklaratoryjnym. Sąd uchyla taką decyzję i ustala, że w sprawie istnieje podstawa do zawarcia umowy z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty albo że zaproponowane przez organ rentowy warunki takiej umowy nie przystają do „względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie”, a tym samym organ rentowy powinien zaproponować inne, korzystniejsze warunki umowy (bez ich określania przez sąd). Zdaniem Sądu Najwyższego, zaprezentowany wzorzec postępowania koresponduje z niejednorodną formułą z art. 29 § 1 i § 1a ustawy systemowej. Z jednej strony, zapewnia możliwość kontroli decyzji organu rentowego i to w materii, która mylnie postrzegalna jest jako „uznaniowa”, z drugiej zaś, nie narusza autonomii decyzyjnej organu rentowego. W tym miejscu należy jeszcze raz zasygnalizować, że przedstawione rozważania na temat zakresu kognicji sądu powszechnego nie były objęte pytaniem Sądu odwoławczego, a zatem nie są wiążące w niniejszej sprawie. Stanowią jedynie pewną propozycję wykładni, która zapewne wymaga jeszcze zweryfikowania, a została zaprezentowana tylko dlatego, że podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała uruchomiła dociekania w tym zakresie.

Mając na uwadze przedstawione racje, Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

r.g.

t.n