

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(10)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.10.211-220

AKADEMIA IM. JAKUBA Z PARADYŻA
W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM

MAŁGORZATA MICHAŁOWSKA-MAKSIMCZYK

kontakt@kancelariamichalowska.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-4137-095X>

Glosa aprobująca do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r. o sygn. III UZP 3/24

*Commentary in Support of the Resolution of the Supreme Court
of 10 December 2024, Reference Number III UZP 3/24*

Wprowadzenie

Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce wiąże się z wieloma wyzwaniami natury prawnej, administracyjnej oraz finansowej. Jednym z podstawowych obciążeń, z jakimi muszą mierzyć się przedsiębiorcy, są obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne opłacane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Niezależnie od przychodów czy kondycji finansowej firmy, przedsiębiorca jest zobowiązany do ich terminowego regulowania, co w niektórych przypadkach stanowi istotne obciążenie dla budżetu prowadzonej działalności.

Przedsiębiorca w obliczu trudności finansowych może zwrócić się do ZUS o restrukturyzację swojego zadłużenia poprzez rozłożenie na raty zaległości, o odroczenie terminu płatności należności, a w niektórych przypadkach o umo-

rzenie zaległości. W sytuacji, gdy zaległość wynika z nieopłaconych składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, co do zasady ZUS w pierwszej kolejności proponuje zawarcie umowy o tzw. układ ratalny. Przedsiębiorca, pomimo wskazania w formularzu RSR lub w bezpośrednim wniosku do organu liczby rat i ich wysokości, co do zasady jak dotąd spotykał się z brakiem odpowiedzi organu lub z zupełnie inną propozycją niż ta zadeklarowana we wniosku. Stawał wtedy przed koniecznością podjęcia decyzji, czy zawiera układ ratalny na warunkach zaproponowanych przez organ, czy też nie zawiera go wcale. De facto przedsiębiorca nie wiedział, czy jego wniosek został uwzględniony ani nie wiedział, z jakich przyczyn jego wniosek nie został uwzględniony w zaproponowanej przez niego formie.

Z tych względów uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r. w sprawie o sygn. III UZP 3/24¹ niejako porządkuje sytuację przedsiębiorcy, który stara się uzyskać ulgę w spłacie zobowiązań, wskazując na konieczność wydania decyzji przez ZUS w sytuacji, w której odmawia on rozłożenia zadłużenia na raty.

Na wstępie streszczenia poruszono kwestię obowiązkowości opłaty składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku zarejestrowania się jako prowadzący działalność gospodarczą w różnych formach, z uwagi na występujący brak świadomości w tym zakresie u młodych ludzi. W praktyce zawodowej można zauważyć, że ubezpieczeni nie rozumieją powstania zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, skoro nie osiągali przychodów. Inni zaś uważają, że wyjazd za granicę niejako „anuluje” ich dług, bo przecież byli za granicą np. 10 lat. W tym konkretnym przypadku nie można zapomnieć o obowiązku poinformowania organu o zmianie swojego adresu zamieszkania lub adresu do korespondencji.

Bezsprzecznie trzeba wskazać, że dług nie znika. Należy go spłacić, o ile się nie przedawnił. Taka właśnie jest rzeczywistość prawna.

Jest oczywiste, że z powodu różnego rodzaju trudności społecznych i gospodarczych przedsiębiorcy podejmują próby innego ukształtowania spłaty należności publicznoprawnych.

Powody tych trudności są znane powszechnie każdemu przedsiębiorcy. Są to wahania rynku, skutki pandemii COVID-19 czy też rosnące problemy z zatrudnieniem odpowiedniej kadry². Z praktyki zawodowej wynika, że w pierwszej kolejności w sytuacji powstania zadłużeń przedsiębiorcy decydują się na negocjowanie warunków spłaty zadłużenia z Urzędem Skarbowym i ZUS, ponieważ ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych daje im takie możliwości. Przedsię-

¹ Uchwała SN z dnia 10 grudnia 2024 r., III UZP 3/24, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20UZP%203-24.pdf> (dostęp: 13.07.2025).

² Wiener, Małe, średnie firmy – wielkie wyzwania na 2023 rok. Raport na temat kondycji i planów polskich przedsiębiorstw, https://wiener.pl/sites/default/files/files/aktualnosci/raport_wiener_wielkie_wyzwania_2023_2.pdf (dostęp: 26.07.2025), s. 10.

biorcy wybierają taki schemat działania, gdyż negocjacje z kontrahentami zależą wyłącznie od woli tych podmiotów. Oczywiście inni powiedzą, że zawsze można próbować złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości i zacząć budować przedsiębiorstwo od nowa. Założyciele firm, którzy prowadzą je od wielu lat, szukają jednak perspektyw na dalsze prowadzenie działalności tak jak dotychczas oraz na powrót do dobrej kondycji finansowej.

Udzielanie ulg i umorzeń przez ZUS

W przypadku należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorcy – jeżeli nie udadzą się do oddziału ZUS i nie pobiorą odpowiednich formularzy³ wniosków – sporządzają wniosek samodzielnie. Zazwyczaj dotyczy on trzech kwestii: umorzenia należności w całości lub w części, umorzenia odsetek za opóźnienie lub rozłożenia na raty należności (jest to ujęte w jednym dokumencie). Oczywiście umorzenie należności w całości zależy od kategorii tych należności. Praktycznie niemożliwe jest jednak uzyskanie zgody organu na umorzenie należności w całości (można tę sytuację porównać do prób uzyskania renty w drodze wyjątku od Prezesa ZUS)⁴.

Umorzenie odsetek znajduje swoje uzasadnienie co do zasady w sytuacji osobistej przedsiębiorcy (problemy zdrowotne oraz konieczność utrzymania małoletnich dzieci są brane pod uwagę w pierwszej kolejności). Najbardziej prawdopodobne jest zatem uzyskanie ulgi w postaci rozłożenia należności na raty.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, odkąd prowadzi politykę jasnej i konkretnej komunikacji z ubezpieczonym i płatnikiem, wprost wskazuje na swojej stronie internetowej: „Gdy dokumenty, które dołączysz do wniosku, nie będą wystarczające do rozpatrzenia przez nas sprawy, wezwiemy Cię do ich uzupełnienia. Jeśli termin, jaki Ci wyznaczymy na ich złożenie, będzie zbyt krótki, skontaktuj się z nami, by ustalić nowy. Wniosek musi zawierać wyczerpującą informację i uzasadnienie, że nie jesteś w stanie uregulować zadłużenia. Jeśli ubiegasz się o umorzenie Twoich składek ze względu na trudną sytuację finansową, to powinieneś udokumentować swoją aktualną sytuację finansową i zdrowotną”⁵.

³ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Wniosek RSR*, <https://www.zus.pl/-/wniosek-zus-eur> (dostęp: 26.07.2025); Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Wniosek RSL*, <https://www.zus.pl/-/wniosek-zus-eun> (dostęp: 26.07.2025).

⁴ A. Partyk, *Niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb rzutuje na ocenę wniosku o umorzenie odsetek wobec ZUS*, LEX/el. 2020.

⁵ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Jak uzyskać umorzenie należności?*, <https://www.zus.pl/-/jak-uzyskac-umorzenie-naleznosci> (dostęp: 26.07.2025).

W tym miejscu wyłania się perspektywa zawarcia z organem umowy tzw. układu ratalnego. Organ nie ma w zwyczaju rozkładać należności na wiele rat. Proponuje takie rozwiązania, aby przedsiębiorca np. płacił raty w zadeklarowanej wysokości przez 9 miesięcy, natomiast dziesiąta rata jest ukształtowana w wysokości pozostałej wartości zadłużenia do spłaty. Na pytanie przedsiębiorcy, dlaczego to wygląda w ten sposób, pracownik organu zazwyczaj informuje, żeby przed zapłatą ostatniej, wysokiej raty złożyć ponownie wniosek o rozłożenie na raty i zostanie on uwzględniony. Czy organ ma obowiązek uwzględnić kolejny wniosek przedsiębiorcy o rozłożenie na raty? Nie wynika to z przepisów prawa, ale doświadczenie pokazuje, że organowi zależy na tym, aby zaległość była spłacana i co do zasady wyraża zgodę na jej kolejne rozłożenie na raty. Przedsiębiorca jednak nie ma pewności, że tak się stanie. Opisywany przykład postępowania organu dotyczy sytuacji klasycznej, w której przedsiębiorca ma kilkuletnie zadłużenie i chce je zrestrukturyzować. Natomiast samodzielne wnioski o rozłożenie na raty mogą dotyczyć należności w różnych konfiguracjach, również należności za jeden lub kilka miesięcy. W przypadku należności w niskich wysokościach co do zasady można spotkać się z praktyką odmowy rozłożenia ich na raty.

Sposób rozstrzygnięcia odmowy uwzględnienia wniosku o rozłożenie należności na raty przez ZUS – pozostawienie wniosku bez rozpoznania czy wydanie decyzji?

Z praktyki wynika, że jeśli organ dostaje wniosek kaskadowy (umorzenie należności, umorzenie odsetek i rozłożenie należności na raty), zobowiązany jest wydać kilka decyzji, ponieważ odmowa lub zgoda na umorzenie należności i odsetek następuje w formie decyzji i w przypadku odmowy rozłożenia należności na raty również należy wydać decyzję⁶.

Dlaczego decyzja nie będzie jedna? Ponieważ od decyzji wydanej w przedmiocie umorzenia należności przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego, a od decyzji w przypadku odmowy rozłożenia należności na raty przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w kodeksie postępowania cywilnego. De facto w związku z treścią art. 29 ust. 1 u.s.u.s.⁷, który nie wskazywał na obowiązek wydania decyzji w przedmiocie odmowy rozłożenia należności na raty zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, raz organ ją wydawał

⁶ P. Kostrzewa, *Umorzenie należności z tytułu składek*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w praktyce*, LEX/el. 2019.

⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1230, ze zm.).

z ostrożności, a raz jej nie wydawał, ponieważ uważał, że oświadczenie o odmowie uwzględnienia wniosku o rozłożenie na raty jest wystarczające. Taka sytuacja wprowadzała niepewność prawną oraz utrudniała prowadzenie działalności w sposób stabilny i przewidywalny.

Należało zatem tę kwestię rozstrzygnąć, co uczynił Sąd Najwyższy w dniu 10 grudnia 2024 r., podejmując uchwałę w sprawie o sygn. III UZP 3/24, zgodnie z którą ZUS w przypadku odmowy uwzględnienia wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek wydaje decyzję, od której przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w art. 83 ust. 1 i 2 u.s.u.s.

Pomimo tego, że to zagadnienie prawne istniało już wcześniej, przedmiotowe rozważania zainicjował stosunkowo niedawno przedsiębiorca – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której ZUS odmówił rozłożenia na raty należności składkowych za konkretny miesiąc. Należność spółki, która miała podlegać rozłożeniu na raty, nie była wysoka, ponieważ nie przekraczała 8 tys. zł. Istota problemu sprowadzała się do tego, że ZUS nie wydał decyzji administracyjnej w tej sprawie, mimo że przedsiębiorca powołał się na przepisy, które tego jego zdaniem wymagały od organu (art. 123 u.s.u.s. oraz art. 104 § 1 k.p.a.⁸). Zakład Ubezpieczeń Społecznych wystosował do przedsiębiorcy pismo w dniu 25 kwietnia 2023 r. z informacją o odmowie rozłożenia należności na raty, które zdaniem organu było wystarczające. Według organu rodzaj rozpatrywanej sprawy nie wymagał wydania decyzji z uwagi na brak takiego wskazania w art. 29 u.s.u.s. Mimo że ZUS nie wydał decyzji w tej sprawie, przedsiębiorca zdecydował się na złożenie „odwołania od pisma z dnia 25 kwietnia 2023 r.”, a pismo to skierował wyłącznie do ZUS. W piśmie tym zarzucono organowi, że otrzymane od organu oświadczenie nie stanowi merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy oraz nie zawiera uzasadnienia odmowy rozłożenia należności na raty. Przedsiębiorca zarzucił organowi, że taki sposób załatwienia sprawy uniemożliwił mu odwołanie się do sądu. Organ rentowy przekazał pismo do sądu wraz z aktami sprawy i domagał się odrzucenia odwołania z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd Okręgowy zobowiązał jednak ZUS do wydania decyzji w tej sprawie w terminie miesiąca od uprawomocnienia się wyroku. Oczywiście organ rentowy złożył apelację od wyroku Sądu Okręgowego i zarzucił mu naruszenie art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej, art. 199 § 1, art. 233 § 1 w zw. z art. 477⁹ § 4 k.p.c. i art. 83 ust. 3 ustawy systemowej, a także naruszenie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. i art. 386 § 4 k.p.c.

Tu należy zaznaczyć, że sąd pierwszej instancji nie podejmował rozważań na temat tego, czy pismo organu z dnia 25 kwietnia 2023 r. spełniało przesłanki, aby uznać je za decyzję. Rozważania te jednak były istotne, ponieważ mogłyby skró-

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2023, poz. 775, ze zm.).

cić czas rozstrzygnięcia sprawy dla przedsiębiorcy. Gdyby sąd pierwszej instancji stwierdził, że pismo ZUS z dnia 25 kwietnia 2023 r. było decyzją, odwołanie skarżącego spowodowałoby podjęcie merytorycznych rozważań przez sąd co do przesłanek odmowy rozłożenia wskazanej przez przedsiębiorcę należności na raty.

W wyniku złożenia tej apelacji sąd drugiej instancji powziął istotną wątpliwość, czy odmowa przez organ rentowy rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty następuje w formie decyzji administracyjnej oraz – w przypadku odpowiedzi twierdzącej – czy od takiej decyzji administracyjnej przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w art. 83 ust. 1 i 2 u.s.u.s.

Rozpoczynając analizę uzasadnienia prawnego, należy sięgnąć do źródła, a mianowicie w art. 29 ust. 1 i 1a u.s.u.s. wskazano, że rozłożenie składek na raty może nastąpić w formie umowy. Przewidziano zatem formę pozytywnego rozstrzygnięcia takiej sprawy. Co więcej, brak w tym artykule wskazania, w jaki sposób należy rozwiązać sprawę, gdy nie ma podstaw do rozłożenia na raty należności, nie uprawnia organu do milczenia. Decyzje wydawane w sprawach administracyjnych mogą być bowiem zarówno pozytywne, jak i negatywne.

Niezbędne jest w tym miejscu przytoczenie całej treści art. 29 u.s.u.s.: 1. 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. 1a. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. 2. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę, poczynwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg. 3. Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi na zasadach określonych w ustawie – Ordynacja podatkowa. 4. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, Zakład ustala opłatę prolongacyjną na zasadach i w wysokości przewidzianej w ustawie – Ordynacja podatkowa dla podatków stanowiących dochód budżetu państwa. 5. W przypadku odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek lub rozłożenia należności na raty uznaje się, że płatnik składek nie posiada zadłużenia z tytułu należności z tytułu składek, jeżeli: 1) opłaca należności z tytułu składek w terminach i w wysokości ustalonych w umowie, o której mowa w ust. 1a, oraz 2) nie posiada zadłużenia z tytułu należności z tytułu składek, nieobjętych umową, o której mowa w ust. 1a.

Sąd Najwyższy stwierdził, że literalne brzmienie art. 29 ust. 1 i 1a u.s.u.s. wskazuje na sytuację, w której organowi dano możliwość decydowania, przy czym organ nie ma swobody w tym względzie, ponieważ zmiennymi w jego decyzji są „możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych”,

a także „względy gospodarcze i inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie”. Co więcej, wyrażenie „może na wniosek dłużnika rozłożyć na raty” nie ma charakteru uznaniowego, a więc powinno podlegać kontroli sądowej. To wszystko wpisuje się w formułę demokratycznego państwa prawa oraz w realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

Następnie, kontynuując rozważania prawne przez pryzmat art. 7 i 45 Konstytucji RP⁹, Sąd Najwyższy wskazuje, że działania organów państwowych podlegają kontroli sądowej. W art. 123 u.s.u.s. wskazano regułę porządkującą. Przepis przewiduje, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma wątpliwości, że wniosek o rozłożenie na raty stanowi „sprawę uregulowaną ustawą”, a to znaczy, że stosuje się do niej kodeks postępowania administracyjnego. W efekcie należy również zastosować art. 104 k.p.a., na podstawie którego organ powinien załatwić sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy tego kodeksu stanowią inaczej (co nie ma miejsca w analizowanym przypadku). Należy podkreślić, że prawodawca nie wprowadził katalogu spraw, które należy rozstrzygać poprzez wydanie decyzji (art. 83 u.s.u.s. wskazuje na zwrot „w szczególności”).

Po złożeniu wniosku o rozłożenie należności na raty – jest to wniosek złożony w trybie art. 61 k.p.a.¹⁰ – postępowanie powinno zakończyć się w sposób sformalizowany (pozytywny lub negatywny). Co za tym idzie, uwzględnienie tego wniosku następuje w drodze zawarcia umowy o układ ratalny, a odmowa uwzględnienia tego wniosku następuje w drodze wydania decyzji przez organ.

Jak Sąd Najwyższy trafnie wskazuje, nie można posługiwać się stwierdzeniem, że skoro art. 83 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s. przewiduje wydanie decyzji w sprawie umorzenia składek, a wyliczenie wskazane w tym artykule ma charakter otwarty/

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹⁰ Treść art. 61 k.p.a. dla przejrzystości tematu glosy: § 1. Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. § 2. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. § 3. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. § 3a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. § 4. O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. § 5. Organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

przykładowy, to nie jest możliwe wydanie decyzji w sprawie rozłożenia na raty zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Przechodząc do drugiej części pytania Sądu Apelacyjnego, a mianowicie do ustalenia, czy od takiej decyzji odwołanie podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny, należy wskazać, że dla Sądu Najwyższego oczywiste jest, iż sąd powszechny ma możliwość badania tych kwestii, ponieważ sprawa z art. 29 u.s.u.s. należy do katalogu spraw zakreślonych w art. 83 ust. 1 u.s.u.s. Co więcej, przyjęcie odmiennego rozwiązania w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników niczego nie zmienia, ponieważ wynik wykładni językowej i systemowej jest jednoznaczny.

W końcowej treści uzasadnienia Sąd Najwyższy wskazuje na zagadnienie najbardziej interesujące, które jednak nie było przedmiotem pytania prawnego, a mianowicie na rodzaj rozstrzygnięć sądu powszechnego w razie wniesienia odwołania od decyzji odmownej. Sąd Najwyższy stwierdza, że orzeczenie w sprawie przesłanek z art. 29 u.s.u.s. ma charakter deklaratoryjny, a więc zaskarżoną decyzję należałoby uchylić oraz ustalić, że w sprawie istnieje podstawa do zawarcia umowy z art. 29 ust. 1 u.s.u.s. 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).

Zakończenie

Uchwała Sądu Najwyższego o sygn. III UZP 3/24 zasługuje na aprobatę jako przejaw konsekwentnego stosowania zasad państwa prawa i ochrony interesów przedsiębiorców. Uchwała nie tylko ma wpływ na konkretnego adresata decyzji, lecz także systemowo dotyka relacji państwo–przedsiębiorca. Problem prawny dotyczył dostępu do sądu oraz formy działania administracji publicznej. Są to zagadnienia fundamentalne z punktu widzenia konstytucyjnego i doktryny prawa administracyjnego.

Sąd Najwyższy trafnie wskazał, że odmowa rozłożenia zaległości na raty stanowi akt władczy o charakterze zewnętrznym, wydany w ramach administracyjnego stosunku ubezpieczeniowego, a zatem powinien przybrać formę decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 83 ust. 1 u.s.u.s. Konsekwencją tego jest możliwość jej zaskarżenia na zasadach ogólnych. Uchwała wymusza na organie ujednolicenie praktyki oraz przywraca transparentność procedur udzielania ulg. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie może ignorować wniosku przedsiębiorcy, a każde rozstrzygnięcie niekorzystne musi zostać poddane ocenie sądu – jest to kluczowe z perspektywy ochrony konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP).

Głosowana uchwała ma istotne znaczenie systemowe dla ochrony praw przedsiębiorców oraz dla przejrzystości i jednolitości praktyki stosowania przepisów w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań wobec ZUS. Rozstrzygnięcie to porządkuje wątpliwości interpretacyjne dotyczące charakteru prawnego odmowy zawarcia układu ratalnego przez ZUS oraz jednoznacznie przesądza, że w takich przypadkach organ jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej, a nie do działania w formie nieformalnej lub uznaniowej.

Droga odwoławcza powinna być spójna nie tylko dla ubezpieczonego, ale również dla przedsiębiorcy. Warto przy tym pamiętać, że sąd powszechny nie narzuca ZUS sposobu rozstrzygnięcia. Jeśli decyzja zostanie uchylona, sprawa wraca do ZUS, który rozpatruje ją ponownie.

Nie pomijając zagrożeń takiego rozwiązania, trzeba wskazać, że obowiązek wydawania decyzji administracyjnych w każdej sprawie odmowy rozłożenia należności na raty może prowadzić do znaczącego przeciążenia zarówno ZUS, jak i sądów powszechnych. Wzrost liczby odwołań spowoduje wydłużenie czasu rozstrzygania spraw, co w praktyce może utrudnić przedsiębiorcom uzyskanie szybkiej i realnej pomocy finansowej. Paradoksalnie więc rozwiązanie mające chronić prawa przedsiębiorcy może doprowadzić do ich faktycznego ograniczenia poprzez przewlekłość procedury. Co istotne, przedsiębiorcy mogą wykorzystywać ścieżkę odwoławczą jako instrument do odwlekania realizacji zobowiązań. Składanie licznych odwołań, nawet w sprawach oczywiście bezzasadnych, może być sposobem na czasowe wstrzymanie egzekucji, co może zaburzyć równowagę interesów pomiędzy płatnikiem a państwem.

Głosowana uchwała zatem, kładąc silny akcent na ochronę jednostki, może również zaburzyć proporcje pomiędzy indywidualnym interesem przedsiębiorcy a interesem publicznym. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do ryzyka osłabienia zdolności państwa do skutecznego egzekwowania należności publicznoprawnych.

Bibliografia

- Kostrzewa P., *Umorzenie należności z tytułu składek*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w praktyce*, LEX/el. 2019.
- Partyk A., *Niemożliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb rzutuje na ocenę wniosku o umorzenie odsetek wobec ZUS*, LEX/el. 2020.
- Wiener, *Małe, średnie firmy – wielkie wyzwania na 2023 rok. Raport na temat kondycji i planów polskich przedsiębiorstw*, https://wiener.pl/sites/default/files/files/aktualnosci/raport_wiener_wielkie_wyzwania_2023_2.pdf (dostęp: 26.07.2025).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Jak uzyskać umorzenie należności?*, <https://www.zus.pl/-/jak-uzyskac-umorzenie-naleznosci> (dostęp: 26.07.2025).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Wniosek RSR*, <https://www.zus.pl/-/wniosek-zus-eur> (dostęp: 26.07.2025).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Wniosek RSLI*, <https://www.zus.pl/-/wniosek-zus-eun> (dostęp: 26.07.2025).

Abstract: This approving commentary concerns the Polish Supreme Court's resolution of 10 December 2024 (III UZP 3/24), which held that the Social Insurance Institution (ZUS) is obliged to issue an administrative decision when refusing to grant an instalment plan for the payment of overdue social insurance contributions. The commentary aims to examine the legal and practical implications of the resolution, particularly in light of the common practice whereby ZUS merely issued informal letters instead of formal decisions, thus depriving entrepreneurs of the right to judicial review. The analysis focuses on the obligations of ZUS in situations where entrepreneurs apply for legal relief measures such as debt rescheduling, deferral of payment deadlines, or cancellation of social insurance liabilities. Using a doctrinal and systemic interpretation of the Social Insurance System Act and the Administrative Procedure Code, the commentary evaluates the Supreme Court's reasoning as correct and consistent with constitutional principles, especially the right to a fair trial and the rule of law. The author argues that the ruling helps to eliminate legal uncertainty and contributes to greater transparency and consistency in ZUS practices. The commentary, written *de lege lata*, highlights the legal and institutional significance of ensuring access to justice for entrepreneurs and restoring predictability in administrative proceedings concerning public law obligations. It also emphasizes the broader systemic value of the Supreme Court's interpretation in strengthening procedural safeguards for payers of social insurance contributions.

Keywords: installment arrangement; debt repayment relief; administrative decision; appeal against ZUS decision; social insurance

Abstrakt: Niniejsza glosa aprobująca odnosi się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r. (III UZP 3/24), w której przesądzono, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej w przypadku odmowy rozłożenia na raty zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Glosa ma na celu analizę znaczenia tej uchwały w kontekście praktyki stosowanej przez organ rentowy, który dotychczas w wielu przypadkach poprzestawał na pismach informacyjnych, nieprzybierających formy decyzji, co utrudniało przedsiębiorcom skuteczne dochodzenie swoich praw. W opracowaniu przedstawiono problematykę obowiązków ZUS wobec przedsiębiorców ubiegających się o ulgi w spłacie zobowiązań publicznoprawnych, takich jak rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności czy umorzenie. Na tle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz kodeksu postępowania administracyjnego przeprowadzono analizę stanowiska Sądu Najwyższego, które zostało ocenione jako trafne i spójne z konstytucyjną zasadą prawa do sądu oraz z zasadą państwa prawa. Orzeczenie porządkuje dotychczasową rozbieżną praktykę ZUS oraz przywraca transparentność i przewidywalność działań administracyjnych wobec przedsiębiorców. Glosa ma charakter *de lege lata*, podkreśla prawne i instytucjonalne znaczenie zapewnienia przedsiębiorcom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz przywrócenia przewidywalności w postępowaniach administracyjnych dotyczących zobowiązań publicznoprawnych. Ponadto zwrócono uwagę na szerszą, systemową wartość interpretacji Sądu Najwyższego w zakresie wzmocnienia zabezpieczeń proceduralnych dla płatników składek na ubezpieczenia społeczne.

Słowa kluczowe: układ ratalny; ulga w spłacie zobowiązań; decyzja administracyjna; odwołanie od decyzji ZUS; ubezpieczenia społeczne