



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Mariusz Grzegorz Wilczyński (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z odwołania D. B.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie

o wysokość podstawy wymiaru składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 maja 2024 r.,

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 lutego 2023 r., sygn.

III AUa 567/22

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 8 stycznia 2020 r. ZUS Oddział w Lublinie (znak UBS-...) stwierdził, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne D. B. (dalej: „ubezpieczona”), podlegającej ubezpieczeniom jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, wynosi na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe w okresie od listopada do grudnia 2017 r. kwotę 2557,80 zł, a w styczniu 2018 r. kwotę 2 665,80 zł.

Ubezpieczona od 1 lutego 2013 r. prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą. Przez pierwsze 24 miesiące zadeklarowała w ramach podstawy wymiaru składek tzw. preferencyjną wysokość odpowiadającą 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Od 1 lutego 2015 r. zadeklarowała minimalną obowiązującą ją wysokość podstawy wymiaru odpowiadającą 60% kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Ubezpieczona osiągała przychody z działalności dzięki współpracy ze spółką L., na rzecz którego sprzedawała każdego miesiąca usługi. Przychód z tego tytułu w 2016 r. wahał się w przedziale od 2946,45 zł do 3738,25 zł miesięcznie. Następnie od stycznia do października 2017 r. przychód wynosił od 3530,50 zł do 4749 zł. Natomiast w okresie od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. wnioskodawczyni zadeklarowała maksymalną wysokość podstawy wymiaru składek odpowiadającą 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Wysokość składek do zapłaty na ubezpieczenia społeczne wyniosła 3385,89 zł za listopad i grudzień 2017 r. oraz 3528,85 zł za styczeń 2018 r.

Ubezpieczona w kosztach uzyskania przychodu za miesiące listopad i grudzień 2017 r. uwzględniała również składki na ubezpieczenia społeczne poniesione w miesiącu poprzedzającym. W całym 2017 r. przychód wnioskodawczyni z działalności pozarolniczej wyniósł 50 448,00 zł, a dochód 35 190,51 zł. Natomiast w całym 2018 r. przychód wyniósł 4991,25 zł, a dochód 1589,78 zł.

Ubezpieczona korzystała z następujących świadczeń z ubezpieczenia chorobowego:

- zasiłek chorobowy od 1 lutego 2018 r. do 15 maja 2018 r. oraz od 15 maja 2019 r. do 12 sierpnia 2019 r.;

1. zasiłek macierzyński od 16 maja 2018 r. do 14 maja 2019 r.;

2. zasiłek opiekuńczy od 17 września 2019 r. do 20 września 2019 r. i od 22 października 2019 r. do 25 października 2019 r.

Od 15 maja 2019 r. ubezpieczona w ramach wysokości podstawy wymiaru składek ponownie zadeklarowała kwotę odpowiadającą 60% kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Ubezpieczona złożyła odwołanie od powyższej decyzji ZUS, kwestionując rozstrzygnięcia organu. Wyrokiem z 25 kwietnia 2022 r. (VIII U 503/20) Sąd Okręgowy w Lublinie oddalił odwołanie oraz zasądził od ubezpieczonej na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Lublinie kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Ubezpieczona wniosła apelację od wskazanego orzeczenia – zaskarżając je w całości. Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 7 lutego 2023 r. (III AUa 567/22) oddalił jej apelację i zasądził od niej na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Lublinie kwotę 1350 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że skoro ZUS stoi na straży prawidłowości wypłacania świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, a środki na wypłatę tych świadczeń w dużej części pochodzą z należności przekazywanych przez ubezpieczonych, i skoro jest uprawniony do kontroli tytułu ubezpieczenia społecznego wynikającego z podjęcia działalności gospodarczej, to efektywnej kontroli powinna podlegać również deklarowana podstawa wymiaru składek. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy przystąpienie do ubezpieczenia ma charakter dobrowolny, a wskazywana podstawa wymiaru składek oscyluje w granicach maksymalnej wysokości z wyraźnie dostrzegalnym motywem i zamiarem uzyskania nadmiernych, nieadekwatnych do stopnia wniesienia własnych wkładów świadczeń.

Pismem z 15 czerwca 2023 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: „skarżący” lub „Rzecznik”) wniósł skargę nadzwyczajną, w której zaskarżył powyższe orzeczenie w całości. Na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 622, dalej: „u.SN”), skarżący zarzucił:

1. rażące naruszenie prawa, t.j. art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c , art. 83 ust. 1 pkt 3, art. 86 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 41 ust. 13, art. 18 ust. 8, art. 20 ust. 1-3 i art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

(tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 497, dalej: „u.s.u.s”), poprzez ich błędną wykładnię, mającą charakter wykładni prawotwórczej, polegającą na przyjęciu, że organ rentowy, który nie kwestionuje tytułu ubezpieczenia, jest uprawniony do kontrolowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą oraz do obniżenia tej podstawy w przypadku uznania, że ubezpieczony instrumentalnie posługuje się prawem ubezpieczeń społecznych w celu uzyskania nieproporcjonalnej korzyści względem wniesionego wkładu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, podczas gdy z treści przywołanych przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych jednoznacznie wynika, że osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą jest uprawniona do zadeklarowania podstawy wymiaru składek w wysokości mieszczącej się w ustawowych granicach, niezależnej od jakichkolwiek kryteriów, a kompetencje ZUS ograniczają się do kontroli i wydawania decyzji odnośnie do naliczenia i odprowadzania składek pod kątem rzetelności i prawidłowości i nie można z tych przepisów mających charakter prawa ścisłego (*ius strictum*) wyinterpretować uprawnienia organu rentowego do ingerencji w wysokość zadeklarowanej podstawy wymiaru składek, co w konsekwencji doprowadziło do niewłaściwego zastosowania powyższych przepisów w niniejszej sprawie i obniżenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zadeklarowanej zgodnie z ustawą przez ubezpieczoną;

2. naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym zasady pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego i ochrony praw nabytych, wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., oraz prawa do własności i innych praw majątkowych, wywodzonego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez dokonanie na niekorzyść ubezpieczonej wykładni przepisów art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 83 ust. 1 pkt 3, art. 86 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 41 ust. 13, art. 18 ust. 8, art. 20 ust. 1-3 i art. 2a ust. 1 i 2 u.s.u.s., w sposób sprzeczny z zakazem rozszerzającej wykładni przepisów prawa daninowego, co doprowadziło do odczytania normy prawa z nich niewynikającej, sprzecznej z ich literalnym brzmieniem, a w konsekwencji przypisania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych uprawnienia do weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zadeklarowanej przez

ubezpieczoną i bezprawnego jej obniżenia, a w rezultacie do zaistnienia po stronie ubezpieczonej niezgodnego z zasadą demokratycznego państwa prawnego stanu niepewności co do jej sytuacji prawnej, oraz bezprawnego naruszenia jej chronionego konstytucyjnie prawa własności.

W uzasadnieniu skargi Rzecznik wskazał, że dalsze obowiązywanie zaskarżonego wyroku byłoby równoznaczne z przyjęciem, że ZUS posiada nieprzewidziane w ustawie kompetencje do zmniejszenia zadeklarowanej przez ubezpieczoną podstawy wymiaru składek, a w konsekwencji, że ubezpieczona jest zobowiązana do zwrotu świadczeń uzyskanych z ubezpieczenia społecznego wypłaconych jej na podstawie zadeklarowanych kwot. Niewątpliwie ingerowałoby to w chronione przez Konstytucję RP prawo do własności i innych praw majątkowych, które doznałoby uszczerbku w wyniku realizacji obowiązku zwrotu tych świadczeń. Według skarżącego, naruszenie podstawowych reguł wykładni przepisów prawa daninowego doprowadziło do przypisania ZUS pozaustawowych kompetencji i wkroczenia tym samym w sferę uprawnień ustawodawcy. W rezultacie, z zasad prawa ubezpieczeń społecznych (zasady wzajemności i równości) wykreowano po stronie ZUS narzędzie ochrony interesów państwa względem jednostki, pozostające w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie Rzecznika, funkcjonowanie przedmiotowego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie w obrocie prawnym rodzi po stronie ubezpieczonej dalszy stan niepewności co do jej praw i obowiązków na gruncie ubezpieczeń społecznych. Stanowisko zaaprobowane przez Sąd odwoławczy w niniejszej sprawie nie pozwala na ustalenie kryteriów, których spełnienie miałoby być równoznaczne z zadeklarowaniem prawidłowej (niekwestionowanej przez ZUS) podstawy wymiaru składek, nierodzącej po stronie organów państwa podejrzeń o chęć instrumentalnego wykorzystania przez ubezpieczonego systemu ubezpieczeń społecznych. Względą pewność co do prawa ubezpieczona posiadałaby jedynie w przypadku zrezygnowania z uprawnień zagwarantowanych jej w ustawie, t.j. w przypadku zadeklarowania minimalnej podstawy wymiaru składek. Z takim poglądem w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nie można się jednak zgodzić, tym bardziej, że ustawa wprost przewiduje uprawnienie ubezpieczonych do wskazania tej podstawy w widelkowo określonych granicach i w oderwaniu od jakichkolwiek kryteriów.

Zdaniem skarżącego, ingerencja w wysokość podstawy wymiaru składek bez podstawy prawnej świadczy o rażącej wadliwości wydanego w sprawie wyroku, która ze względu na konieczność ochrony porządku prawnego oraz zapewnienia należytej ochrony praw jednostki w relacji z państwem dysponującym władztwem publicznym uzasadnia odstępstwo od zasady stabilności prawomocnego rozstrzygnięcia. W świetle przedstawionej wyżej argumentacji Rzecznik stwierdził, iż zaskarżony wyrok nie powinien zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jego zdaniem, narusza on nie tylko zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale godzi również w wymienione wyżej chronione konstytucyjnie prawa jednostki.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonej decyzji ZUS w całości i stwierdzenie, iż podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ubezpieczenie wypadkowe oraz ubezpieczenie chorobowe w okresie od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. jest równa kwocie zadeklarowanej przez ubezpieczoną oraz orzeczenie o kosztach postępowania stosownie do rozstrzygnięcia, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Wniósł także o wzajemne zniesienie kosztów procesu w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 89 § 1 u.SN, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojkowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, lub
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub

3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego

- a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Skargę nadzwyczajną, co do zasady, wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna w terminie roku od dnia rozpoznania (art. 89 § 3 zd. 1 u.SN). Ponadto, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz (art. 90 § 1 u.SN).

Skarga nadzwyczajna jest instrumentem szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu określonym w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Jej celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwych, a jednocześnie naruszających zasady sprawiedliwości społecznej, orzeczeń sądowych, które dotyczą konkretnych, zindywidualizowanych podmiotów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 2/19; wyroki Sądu Najwyższego: z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20; z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19; z 19 stycznia 2022 r., I NSNc 216/21; z 7 września 2022 r., I NSNc 530/21; z 21 września 2022 r., I NSNc 544/21; z 12 października 2022 r., I NSNc 716/21; z 23 listopada 2022 r., I NSNc 707/21 i z 30 listopada 2023 r., II NSNc 256/23). Rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest jednak eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń. Wyjątkowość orzekania w ramach tej instytucji powinna dotyczyć tylko tych z nich, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarny niesprawiedliwymi.

Na podmiocie wnoszącym skargę nadzwyczajną spoczywa w pierwszej kolejności powinność wykazania zaistnienia w danej sprawie przynajmniej jednej z przesłanek szczegółowych – uchybień wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. Ponadto, skarga nadzwyczajna musi nawiązywać do przesłanki ogólnej (funkcjonalnej), wskazanej w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, która wymaga równoczesnego wykazania, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Ścisłe określenie przesłanek przedmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochronną w ujęciu Konstytucji, tj. z jednej strony, z dążeniem do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji), a z drugiej strony, z konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji, zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; wyroki Sądu Najwyższego: z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19; z 19 stycznia 2022 r., I NSNc 216/21; z 7 września 2022 r., I NSNc 530/2; z 21 września 2022 r., I NSNc 544/21; z 12 października 2022 r., I NSNc 716/21; z 23 listopada 2022 r., I NSNc 707/21 i z 30 listopada 2023 r., II NSNc 256/23). Ochrona powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), a przez to stabilności prawa, należy do fundamentów demokratycznego państwa prawnego i znajduje głębokie uzasadnienie aksjologiczne. Z tego względu – jak wskazuje się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) – nadzwyczajne środki zaskarżenia muszą być uzasadnione okolicznościami o istotnym i niewątpliwym charakterze, korygującym fundamentalne wady rozstrzygnięć jurysdykcyjnych, niweczące podstawową funkcję wymiaru sprawiedliwości (wyrok ETPC z 24 lipca 2003 r., *Riabykh przeciwko Rosji*, skarga nr 52854/99). Nie mogą przy tym inicjować *de facto* dodatkowej kontroli instancyjnej. Dopuszczalny na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka środek kontroli musi wobec tego sprawiedliwie wyważyć między prywatnymi interesami a ochroną pewności prawa, w tym ochroną powagi rzeczy osądzonej, od których zależy efektywność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Konstrukcyjnym założeniem skargi nadzwyczajnej jest więc takie określenie jej przesłanek, by służyła ona eliminowaniu z obrotu orzeczeń sądowych obarczonych wadami o fundamentalnym znaczeniu w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji, stwierdzone naruszenia muszą być na tyle poważne, by wzgląd na całokształt zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji nakazywał ingerencję w powagę rzeczy osądzonej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20; z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19; z 19 stycznia 2022 r., I NSNc 216/21; z 7 września 2022 r., I NSNc 530/21; z 21 września 2022 r., I NSNc

544/21; z 12 października 2022 r., I NSNc 716/21; z 23 listopada 2022 r., I NSNc 707/21 i z 30 listopada 2023 r., II NSNc 256/23).

Dokonując wstępnej oceny skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy nie stwierdził istnienia okoliczności, które mogłyby prowadzić do wniosku, że w niniejszej sprawie jest ona niedopuszczalna, co skutkowałoby jej odrzuceniem *a limine*, bez potrzeby merytorycznego zbadania podniesionych w niej zarzutów. Została ona wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 lutego 2023 r. (III AUa 567/22) nie mógł zostać, na dzień wniesienia skargi, uchylony ani zmieniony w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Należy zatem stwierdzić, że nie zachodziły przeszkody do merytorycznego rozpoznania wniesionej przez Rzecznika skargi nadzwyczajnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się już pogląd, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny występowania przesłanek szczegółowych, a następnie weryfikacji czy wystąpiła również przesłanka ogólna (funkcjonalna). W rozpoznawanej skardze nadzwyczajnej Rzecznik sformułował przeciwko zaskarżonemu orzeczeniu zarzuty odwołujące się do dwóch przesłanek szczegółowych określonych w art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu rażącego naruszenia przepisów prawa materialnego. Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 83 ust. 1 pkt 3, art. 86 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 41 ust. 13, art. 18 ust. 8, art. 20 ust. 1-3 i art. 2a ust. 1 i 2 u.s.u.s.

Należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy odnosił się już wielokrotnie do kwestii uprawnienia organu rentowego do podważania zadeklarowanej przez przedsiębiorcę podstawy wymiaru składki i samodzielnego ustalania jej niższej wartości (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23; z 19 kwietnia 2023 r., II NSNc 171/23; z 15 czerwca 2023 r., II NSNc 197/23; z 22 czerwca 2023 r., II NSNc 204/23 i z 13 marca 2024 r., II NSNc 348/23).

Zgodnie z art. 18 ust. 8 u.s.u.s., podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 i 5a, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty

ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 u.s.o.s. na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

Przy rozstrzygnięciu zasygnalizowanego problemu, stanowiącego również istotę postawionego przez Rzecznika zarzutu, kluczowa pozostaje uchwała składu siedmiu sędziów z 21 kwietnia 2010 r. (II UZP 1/10), w której Sąd Najwyższy wskazał, że „Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Wbrew powyższemu stanowisku Sąd Apelacyjny w Lublinie w zaskarżonym wyroku przyjął tymczasem, że w określonych, indywidualnych stanach faktycznych dopuszczalna jest możliwość ingerencji ZUS w wysokość deklarowanej podstawy. Sąd uznał, że kompetencja organu rentowego w tym zakresie wynika z jego uprawnienia do kontroli tytułu ubezpieczeniowego wynikającego z podjęcia działalności gospodarczej. Skoro stoi on na straży prawidłowości wypłacania świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, a środki na wypłatę tych świadczeń w dużej części pochodzą z należności przekazywanych przez ubezpieczonych, i skoro jest uprawniony do kontroli tytułu ubezpieczenia społecznego wynikającego z podjęcia działalności gospodarczej, to efektywnej kontroli powinna podlegać również deklarowana podstawa wymiaru składek.

Rację należy przyznać Sądowi Najwyższemu, który w uchwale składu siedmiu sędziów z 21 kwietnia 2010 r. (II UZP 1/10) wskazał, że przedmiotem stosunków ubezpieczenia są prawa i obowiązki ubezpieczonego oraz instytucji ubezpieczeniowej dotyczące składek oraz ochrony ubezpieczeniowej. Cechą charakterystyczną wskazanych więzi prawnych jest występowanie szczególnego rodzaju zależności polegającej na tym, że objęcie ochroną ubezpieczeniową wiąże się z powstaniem obowiązku opłacania składek. Zależność ta nie przybiera jednak w ubezpieczeniu społecznym znamion wzajemności (ekwiwalentności) w znaczeniu przyjętym w prawie cywilnym. Oba elementy stosunku ubezpieczenia (składka ubezpieczeniowa oraz ochrona ubezpieczeniowa) nie są równoważne (wymienialne),

bowiem zasada ekwiwalentności świadczeń jest w tym stosunku modyfikowana przez zasadę solidarności społecznej. Stosunków ubezpieczenia społecznego nie da się zatem zakwalifikować do stosunków zobowiązaniowych, nie można tu bowiem mówić, tak jak w przypadku cywilnoprawnych zobowiązań wzajemnych, o ścisłej współzależności składki i świadczenia. Składka w ubezpieczeniach społecznych jest wprawdzie osobistym wkładem ubezpieczonego, ale z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu ubezpieczeniowego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne. Jednocześnie Sąd Najwyższy stanowczo podkreślił autonomiczność i odrębność przepisów prawa ubezpieczeń społecznych wobec przepisów prawa cywilnego, w związku z czym uznał, że na gruncie stosunków ubezpieczenia społecznego dopuszcza się tylko na zasadzie wyjątku stosowanie wskazanych *expressis verbis* regulacji cywilistycznych (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10; wyrok Sądu Najwyższego z 13 marca 2024 r., II NSNc 348/23).

Także we wcześniejszym orzecnictwie Sąd Najwyższy wykluczył możliwość wykładni przepisów prawa ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem reguł słuszności (zasad współżycia społecznego). W wyroku Sądu Najwyższego z 23 października 2006 r. (I UK 128/06) podniesiono natomiast, że do złagodzenia rygorów prawa ubezpieczeń społecznych nie stosuje się ani art. 5 k.c., ani art. 8 k.p., gdyż przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter przepisów prawa publicznego. Rygoryzm prawa publicznego nie może być zaś łagodzony konstrukcją nadużycia prawa podmiotowego przewidzianą w art. 5 k.c. lub w art. 8 k.p. Zarzut ten (nadużycia prawa podmiotowego, albo czynienia ze swego prawa podmiotowego użytku niezgodnego z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa) w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych musiałby być odniesiony do czynności organu rentowego, który – wydając decyzję – nie korzysta ze swoich praw podmiotowych (regulowanych prawem prywatnym – Kodeksem cywilnym lub Kodeksem pracy), lecz realizuje ustawowe kompetencje organu władzy publicznej.

Sąd Najwyższy wskazał również, że analiza art. 18 u.s.u.s. prowadzi do wniosku, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą została określona inaczej niż

w przypadku ubezpieczonych, co do których podstawę tę odniesiono do przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych lub kwoty uposażenia, wynagrodzenia bądź innego rodzaju świadczenia. Łączy się to ze specyfiką działalności prowadzonej na własny rachunek i trudnościami przy określaniu przychodu z tej działalności. Z tych względów określenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ustawodawca pozostawił osobom prowadzącym pozarolniczą działalność. W konsekwencji w przypadku tych ubezpieczonych obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ich wysokość nie są powiązane z osiągniętym faktycznie przychodem, lecz wyłącznie z istnieniem tytułu ubezpieczenia i zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą, niezależnie od tego, czy ubezpieczony osiąga przychody i w jakiej wysokości.

Po stronie osoby prowadzącej pozarolniczą działalność istnieje zatem uprawnienie do zadeklarowania w granicach zakreślonych ustawą dowolnej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, wobec czego sposób w jaki realizuje to uprawnienie zależy wyłącznie od jej decyzji. Ingerencja w tę sferę jakiegokolwiek innego podmiotu jest niedopuszczalna, chyba że ma wyraźne umocowanie w przepisach. Kompetencji ZUS do dokonywania ocen w zakresie sposobu wykonywania przez ubezpieczonego jego prawa nie można się zatem ani domyślać, ani wywodzić ich wyłącznie „z kardynalnych wartości i zasad obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych”.

Uprawnień organu rentowego do takiego zachowania nie można doszukać się również w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych, w tym w art. 83 ust. 1 i 2 w zw. z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 u.s.u.s.

Uzupełniając przedstawione powyżej stanowisko Sądu Najwyższego wskazać należy, że jednoznaczność wyrażonej w art. 18 ust. 8 u.s.u.s. normy prawnej, a zatem możliwość jej rekonstrukcji w oparciu o językowe reguły wykładni, stoi na przeszkodzie sięgania do innych sposobów wykładni. Jak bowiem podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, „w doktrynie i judykaturze sformułowana została reguła określająca następującą kolejność różnych sposobów wykładni: wykładnia językowa, wykładnia systemowa, wykładnia funkcjonalna (celowościowa). W myśl zasady *interpretatio cessat in claris* nie zawsze zachodzić będzie jednak konieczność użycia kolejno wszystkich tych sposobów, w

szczegółności nie będzie potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe, jeżeli już po zastosowaniu dyrektyw językowych, czy też językowych i systemowych, uda się uzyskać właściwy wynik wykładni, to jest ustalić znaczenie interpretowanej normy”. W szczególności w kontekście wykładni przepisów regulujących system zabezpieczenia społecznego Sąd Najwyższy podkreślał, że „przepisy te (...) ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zwężającej, modyfikującej wyczerpująco i kazuistycznie określone przez ustawodawcę uprawnienia do świadczeń” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2021 r., I UK 276/11, a także przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Sądu Najwyższego z 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23).

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny w Lublinie, pomimo uzyskania jednoznacznego rezultatu wykładni art. 18 ust. 8 u.s.u.s. w oparciu o reguły językowe, postanowił od niego odstąpić i zrekonstruować normę prawną w oparciu o reguły funkcjonalne. W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę brzmienie przepisu art. 18 ust. 8 u.s.u.s, konieczność taka nie występowała.

Należy również dodać, że 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że: „obecny stan prawny w zakresie ubezpieczenia chorobowego sprzyja powstawaniu nadużyć, szczególnie wśród osób prowadzących pozarolniczą działalność. Po bardzo krótkim okresie ubezpieczenia chorobowego (1-2 miesiące) z wysoką podstawą wymiaru składki następuje długi okres pobierania zasiłku w wysokości adekwatnej do podstawy wymiaru składki. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność wykorzystują możliwość przerwania ubezpieczenia chorobowego (które jest dobrowolne), aby uniknąć obliczenia planowanego zasiłku z 12 miesięcy ubezpieczenia; w razie ponownego przystąpienia do ubezpieczenia i zadeklarowania maksymalnej kwoty podstawy wymiaru składek zasiłek jest obliczany od podstawy z okresu „nowego” ubezpieczenia. Z uwagi na obowiązujące przepisy okres wypłaty świadczeń (zasiłku macierzyńskiego) jest

zdecydowanie dłuższy niż okres opłacania wysokich składek na ubezpieczenia społeczne. Należy podkreślić, że najniższa podstawa wymiaru składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności wynosi co do zasady 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia, a dla osób rozpoczynających działalność – 30% minimalnego wynagrodzenia. Ubezpieczony może zadeklarować wyższą podstawę wymiaru składek, z tym, że najwyższa podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe nie może przekraczać 250% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. odpowiada to kwocie 9365 zł. Możliwość kształtowania (podwyższania) podstawy wymiaru zasiłków jest więc znaczna. Dodać należy przy tym, że zasiłek macierzyński przysługuje bez okresu wyczekiwania. Aktualnie okres pobierania zasiłku macierzyńskiego może wynieść od 52 tygodni (w przypadku ciąży pojedynczej) do 71 tygodni (w przypadku porodu mnogiego lub odpowiednio przysposobienia 5 dzieci i więcej). W świetle obowiązujących przepisów oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10) przyjmuje się, że ZUS nie może kwestionować kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Tym samym w obecnym stanie prawnym nie ma żadnych podstaw dla przyjęcia, że organ rentowy może kwestionować podstawy wymiaru zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. W odniesieniu do osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych jako osoby prowadzące pozarolniczą działalność, ZUS jest uprawniony jedynie do kwestionowania istnienia tytułu objęcia tymi ubezpieczeniami – jeżeli działalność została podjęta dla pozorów” (Sejm VII kadencji, druk nr 2832, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw).

Należy również wspomnieć, że odpowiedzią ustawodawcy na wskazane nadużycia była nowelizacja ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, podczas gdy art. 18 ust. 8 u.s.u.s. pozostał niezmieniony. Konsekwentnie uznać należy, że intencją ustawodawcy było zatem pozostawienie bez zmian wskazanego przepisu,

przy pełnej świadomości co do jego interpretacji dokonanej przez Sąd Najwyższy w przytoczonej wyżej uchwale. Jak zaś podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 7 czerwca 2001 r., III CZP 29/01, dokonywana przez sądy wykładnia prawa, jako element jego stosowania, nie może przeradzać się w tworzenie pożądanego, a niekiedy nawet wręcz społecznie oczekiwanego, stanu prawnego (wyrok Sądu Najwyższego z 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23). Okoliczność ta prowadzi do uznania, że interpretacja ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych dokonana przez Sąd Apelacyjny w Lublinie w niniejszej sprawie pozostawała również w sprzeczności z wolą ustawodawcy.

Powyższe naruszenia uznać należy za rażące. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego, rażące naruszenie prawa zachodzi, gdy zaskarżone orzeczenie można uznać za niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć, gdy było wynikiem rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2021 r., I NSNc 51/20 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolity pozostaje pogląd, zgodnie z którym rażące naruszenie prawa rozumieć należy jako „bardzo duże”, „wyraźne”. Jest to naruszenie prawa na tyle wyraźne, że do jego ustalenia nie jest konieczne prowadzenie złożonych procesów intelektualnych (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19; z 3 grudnia 2020 r., I NSNc 34/20; z 20 stycznia 2021 r., I NSNc 1/21 i z 30 listopada 2023 r., II NSNc 256/23). Przyjmuje się ponadto, że naruszenie prawa jest rażące wówczas, gdy w jego następstwie powstają skutki, które są niemożliwe do aprobaty w świetle wymagań praworządności lub też takie, które powodują niemożność akceptacji zaskarżonego orzeczenia jako aktu, który został wydany przez organ praworządnego państwa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 marca 1996 r., II PRN 4/96; por. także: wyrok Sądu Najwyższego z 5 maja 2021 r., I NSNc 159/20). Podobny pogląd wypowiedział Sąd Najwyższy w wyroku z 8 czerwca 2021 r. (I NSNc 25/19), wskazując, że „[r]ażący charakter prawa, o którym mowa w art. 89 § 1 pkt 2 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym, winien uprawdopodobniać tezę o konieczności uchylecia zaskarżonego orzeczenia celem urzeczywistnienia zasady

konstytucyjnej z art. 2 Konstytucji RP” (zob. także: wyrok Sądu Najwyższego z 24 marca 2021 r., I NSNc 134/20).

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny w Lublinie przyznał organowi rentowemu uprawnienie, które zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, mu nie przysługiwało. Takie przekroczenie zasad wykładni przepisów prawa, prowadzące do pokrzywdzenia ubezpieczonej uznać należy za rażące.

Samo stwierdzenie zaistnienia przesłanek szczegółowych nie jest jeszcze wystarczające dla wyeliminowania zaskarżonego orzeczenia z obrotu prawnego. W dalszej kolejności należy bowiem ustalić czy uchylenie zaskarżonego wyroku jest „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 89 § 1 *in principio* u.SN). Przesłanka ta powinna być interpretowana zgodnie z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej ma charakter kompleksowy. Na jej treść składają się inne zasady pochodne, m.in. zasada zaufania obywatela do państwa i zasada bezpieczeństwa prawnego jednostki (por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 223-228). Istota zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa ujawnia się również w procesie wykładni prawa. Obywatel nie może być zaskakiwany wynikiem sądowej wykładni przepisu prawnego w sytuacji, gdy jego językowa treść jest jasna i jednoznaczna, potwierdzona orzecznictwem Sądu Najwyższego, a nadto zgodna z wolą ustawodawcy. Przyjęcie przez Sąd Apelacyjny w Lublinie odmiennej interpretacji przepisów niż wynikałoby to z ich wykładni literalnej i wydanie na tej podstawie orzeczenia, z całą pewnością narusza wskazaną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Zaistnienie przesłanek szczegółowych oraz przesłanki funkcjonalnej z art. 89 § 1 u.SN uzasadnia stwierdzenie, iż uchylenie zaskarżonego nakazu zapłaty jest proporcjonalnym środkiem pozwalającym zapewnić zgodność z art. 2 Konstytucji RP.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 u.SN, uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi

[SOP]

(r.g.)