

## POSTANOWIENIE

Dnia 25 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

Michał Jerzy Górski (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa J. D. i P. D.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie

o wysokość podstawy wymiaru składek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 25 maja 2023 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Małych i Średnich

Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 29 lipca 2020 r., sygn.

III AUa 560/20:

- 1. odrzuca skargę nadzwyczajną;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną.**

### UZASADNIENIE

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej również: „skarżący”) skargą nadzwyczajną z dnia 22 września 2021 r., na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 648, dalej: „ustawa o Rzeczniku”) w związku z art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 154 z późn. zm., dalej: „u.SN”), wniósł skargę nadzwyczajną od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 lipca 2020 r., III AUa

560/20, oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 28 lutego 2020 r., VIII U 2395/19 w sprawie z odwołania J. D. i P. D..

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN, zarzucił zaskarżonemu wyrokowi Sądu Apelacyjnego w Lublinie rażące naruszenie art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 2a ust. 2 oraz art. 18 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 423 z późn. zm., dalej: „ustawa systemowa”), poprzez błędną wykładnię:

- 1) art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 2a ust. 2 ustawy systemowej, polegającą na uznaniu, że na podstawie tych przepisów Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do kwestionowania wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność;
- 2) art. 18 ustawy systemowej, polegającą na uznaniu, że na podstawie tego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do kwestionowania wysokości zadeklarowanej podstawy wymiaru składki w kontekście odniesienia jej do przychodu ubezpieczonego.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców na podstawie art. 91 § 1 u.SN, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców uzasadnił zarzut rażącego naruszenia art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 2a ust. 2 oraz art. 18 ustawy systemowej, poprzez błędną ich wykładnię, polegającą na uznaniu, że na podstawie wskazanych przepisów Zakład Ubezpieczeń Społecznych był uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanych przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność składek oraz wysokości zadeklarowanej ich podstawy w kontekście odniesienia do przychodu ubezpieczonego. W tym zakresie Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stwierdził, że argumentacja Sądu Apelacyjnego w Lublinie była niewłaściwa.

Odnosząc się do powyższego Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wskazał na konieczność posłużenia się argumentacją uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, w której stwierdzono brak możliwości kwestionowania zadeklarowanej wysokości podstawy

wymiaru składek na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców powołując uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, stwierdził, że art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej dotyczy uprawnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do ustalania wymiaru składek w kontekście wydawania decyzji indywidualnych, jednak uprawnienia te odnoszą się jedynie do czynności polegających na określeniu wysokości tych składek, jedynie według wynikającej z ustawy systemowej stopy procentowej określonej według jej art. 18-21. Wykładnia rozszerzająca jest w tym przypadku nieuprawniona, szczególnie że brzmienie art. 83 i art. 86 ustawy systemowej wskazuje wyraźnie, że uprawnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych sprowadzają się do kontroli i wydawania decyzji w zakresie naliczania i płacenia składek, pod względem rzetelności i prawidłowości działania ubezpieczonego. Tym samym na podstawie powołanych przepisów brak jest podstaw do wywiedzenia ingerencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w treść deklaracji ubezpieczonego w zakresie wysokości podstawy wymiaru składek, jeżeli mieści się ona w granicach ustawowych. Takich uprawnień nie można też wywieść z art. 2a ustawy systemowej. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców dodał nadto, że jedynie ustawodawca, mógłby uniemożliwić ubezpieczonym prowadzącym działalność gospodarczą uzyskiwanie „zawyżonych” świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Dopóki tego nie czyni, nie ma podstaw do uchylenia się od obowiązku wypłaty świadczenia w wysokości określonej przepisami, jeżeli podstawa wymiaru uzasadniająca powołaną wysokość wypełnia przesłanki ustawowe. Analogicznie, nie stanowi podstawy do kwestionowania wysokości podstawy wymiaru składek na podstawie art. 18 ustawy systemowej. Zgodnie z powołanym przepisem prawa podstawa wymiaru składek osób prowadzących pozarolniczą działalność została bowiem wskazana odmiennie niż w przypadku ubezpieczonych, do których podstawę odnosi się do przychodu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 1 stycznia 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2647 z późn. zm.), bądź innego rodzaju świadczenia. Wynika to z faktu, że prowadzenie działalności gospodarczej skutkuje niepewnością przychodu. Z tego powodu wskazanie wysokości podstawy wymiaru składek ustawodawca pozostawił podmiotom prowadzącym pozarolniczą

działalność, stwierdzając, że podstawę stanowi kwota zadeklarowana, zastrzegając jej dolną granicę w wysokości 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 18 ust. 8 ustawy systemowej). Obowiązek opłacania składek oraz i ich wysokość nie jest zatem uzależniona od faktycznie osiągniętego przychodu, ale od istnienia tytułu ubezpieczenia zadeklarowanej kwoty. Nie jest przy tym istotne czy ubezpieczony osiąga przychody i jaką mają one wysokość. Jedynie w przypadku dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego ustawodawca zastrzegł górną kwotę graniczną podstawy wymiaru składek w wysokości 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Podsumowując, wysokość podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność pozarolniczą powinna mieścić się w przedziale od 60% do 250% przeciętnego wynagrodzenia i zależy tylko od deklaracji ubezpieczonego, nie pozostając w związku z osiągniętym przychodem. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność mają zatem prawo do zadeklarowania dowolnej kwoty, ale w granicach określonych ustawą.

Powyższe oznacza zdaniem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, że działania J. D. (w zakresie podwyższenia podstawy wymiaru składki) jest w kontekście obowiązujących przepisów pozbawione znaczenia prawnego. W aktualnym stanie prawnym brak jest bowiem podstawy do wywiedzenia uprawnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do kontrolowania wysokości podstawy wymiaru składek, o ile mieści się ona w zakresie wskazanym w ustawie systemowej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w razie wątpliwości jest uprawniony jedynie do kontrolowania, czy tytuł ubezpieczenia nie jest fikcyjny. Jeśli taka okoliczność nie zachodzi, to brak jest prawnych podstaw do oceny wysokości podstawy wymiaru. Jeśli więc przedsiębiorca podejmuje działania, które nie są sprzeczne z obowiązującym stanem prawnym, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do ich kwestionowania. To w ocenie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców powinien stwierdzić Sąd Apelacyjny w Lublinie.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców przyjął w kontekście powyższego, że wniesienie skargi nadzwyczajnej w niniejszej sprawie jest konieczne i celowe, ponieważ zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Rzecznika

Małych i Średnich Przedsiębiorców, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela” oraz „aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29, tak też P. Tuleja (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 223-224, nb. 25). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00). Jedną ze składowych zasady demokratycznego państwa prawnego jest zatem zasada zaufania obywatela do państwa, wyrażająca się również w możliwości oczekiwania od organów państwa, aby prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa, skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie i w granicach prawa. Zauważyć nadto trzeba, że zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża konieczność zapewnienia pewności prawa. Postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu prawomocnych orzeczeń sądowych, dotyczyć więc powinny tylko najistotniejszych i najbardziej rażących wad wyroków bądź postanowień, a także wad postępowania. Nie mogą one bowiem zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 października 2017 r., II FSK 1286/17). To natomiast powinno odpowiadać konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Tym samym, przedsiębiorca planując działania związane z prowadzoną działalnością gospodarczą nie może być zaskakiwany działaniami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tylko ze względu na brak jednoznacznego brzmienia obowiązujących przepisów.

W kontekście powyższego zdaniem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, działanie Sądu Apelacyjnego w Lublinie, który zaaprobował

wadliwą decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, godzi w bezpieczeństwo prawne przedsiębiorcy. W konsekwencji opisane naruszenia mają charakter rażący, a wniesienie skargi nadzwyczajnej jest uzasadnione.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna podlegała odrzuceniu.

Zgodnie z art. 95 pkt 1 u.SN. w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych – przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398<sup>4</sup> § 2 oraz art. 398<sup>9</sup> k.p.c.

Przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym nie regulują warunków formalnych skargi nadzwyczajnej, dlatego też należy zastosować w tym zakresie regulacje zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. do elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej (a zatem także skargi nadzwyczajnej) należy m.in. oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości czy w części (pkt 1), a także sformułowanie wniosku o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany (pkt 3).

W poddanej pod rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego skardze nadzwyczajnej Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w *petitum* skargi nie wskazał zakresu zaskarżania. Oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, jak również określenie zakresu zaskarżenia i wniosków skargi nadzwyczajnej powinno być bardzo precyzyjne i nie może budzić wątpliwości, bowiem wyznacza ono granice zaskarżenia i wraz z podstawami kształtuje zakres rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). Skarga nadzwyczajna, podobnie jak skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana, aby nie stwarzała żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a zakres zaskarżenia i wnioski nie mogą być określane przez Sąd Najwyższy na podstawie wykładni użytych przez skarżącego sformułowań. Znaczenie tych wymagań i bezwzględny obowiązek precyzji w oznaczaniu zakresu zaskarżenia i wniosków skargi powoduje, że braki skargi w tym zakresie nie podlegają usunięciu w ramach procedury naprawczej stosowanej przy usuwaniu braków formalnych

(zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 3 czerwca 2016 r., IV CSK 796/15; z 24 czerwca 2021 r., III CSK 134/20; z 21 września 2022 r., I NSNc 531/21).

Ponadto przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej określają również przepisy art. 89-95 u.SN. O miejscu skargi nadzwyczajnej w systemie środków zaskarżenia świadczy przede wszystkim jej publicznoprawna funkcja. W uzasadnieniu wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02 podkreślono, że w polskim porządku prawnym brak jest nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP. Roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś - na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa (i to także w sytuacji, kiedy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez organy szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości – zob. także uzasadnienie postanowienia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2014 r., Ts 214/13; z 2 lutego 2012 r., SK 14/09). To zapewne na skutek dostrzeżenia tych uwarunkowań normatywnych ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie środka prawnego pozwalającego na poddanie kontroli orzeczeń z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP. W uzasadnieniu projektu u.SN, wprowadzającej instytucję skargi nadzwyczajnej akcentowano wprawdzie, że „w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów (tj. sprawiedliwości wyroków sądowych, ich oparcia na prawidłowo zinterpretowanych przepisach prawa, odzwierciedlaniu przez nie zebranego i poprawnie ocenionego materiału dowodowego) (co sugeruje silne podobieństwo skargi nadzwyczajnej do zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia), jednak w pierwszym rzędzie podkreślił projektodawca, że uprawnienie do rozpatrywania nowego środka kontroli orzeczeń sądowych polega na „podejmowanej w nadzwyczajnym trybie weryfikacji prawomocnych orzeczeń sądowych z tego powodu, że są one rażąco niesprawiedliwe lub prowadzą do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela wyrażonych w Konstytucji” (Druk sejmowy nr 2003, Sejm VIII kadencji, *Projekt*

*ustawy o Sądzie Najwyższym, Uzasadnienie*, s. 5). Warto dodać, że w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej brzmienie art. 89 § 1 u.SN, w taki sposób, by pierwotna przesłanka wniesienia skargi nadzwyczajnej realizowała *expressis verbis* naczelną zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej wywodzącą się z art. 2 Konstytucji RP, zostało podkreślone, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie wniesienia skargi „tylko wtedy, gdy będzie to absolutnie niezbędne z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (zob. uzasadnienie Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 maja 2018 r., Druk nr 2480).

Skarga nadzwyczajna jest instrumentem o wąsko określonym zakresie podmiotowym. Może być wniesiona wyłącznie przez podmioty szczególnie legitymowane: Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego, a także (w zakresie ich właściwości), Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 u.SN). W odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (tj. przed dniem 3 kwietnia 2018 r.), legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu (art. 115 § 1a u.SN).

Wąsko został określony także zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej. Może ona zostać oparta na naruszeniu zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP; rażącym naruszeniu prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Przede wszystkim jednak, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 89 § 1 *in principio* u.SN, skarga nadzwyczajna może być złożona tylko wówczas „jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Powyższe wskazuje na to, że konstrukcja procesowa skargi nadzwyczajnej w zakresie określenia podstaw



tego środka zaskarżenia jest spokrewniona z przyjętą przez ustawodawcę budową podstaw innych środków odwoławczych, zarówno zwykłych środków zaskarżenia (apelacja, zażalenie), jak i nadzwyczajnych środków zaskarżenia (kasacja, skarga kasacyjna). Niewątpliwie ułatwia to podmiotom występującym ze skargą nadzwyczajną formułowanie zarzutów, które swym kształtem odpowiadają konstrukcyjnie zarzutom opartym na podstawach środków zaskarżenia od lat dobrze znanym wszystkim procedurom sądowym. Czytelne i wyraźne są bowiem pokrewieństwa normatywne pomiędzy podstawami skargi nadzwyczajnej wskazanymi w pkt 1-3 art. 89 § 1 u.SN, a określonymi w k.p.c. podstawami kasacyjnymi. Od podmiotu wnoszącego skargę nadzwyczajną, zgodnie z u.SN wymaga się, by wskazał w niej na zmaterializowanie się jednego z uchybień prawnych, o których mowa w pkt 1-3 przepisu art. 89 § 1 u.SN. O ile wszystkie podstawy skargi nadzwyczajnej wymienione w pkt 1-3 art. 89 § 1 u.SN, z uwagi na ich daleko idącą zbieżność z podstawami kasacyjnymi bądź apelacyjnymi, można potraktować jako uchybienia stanowiące podstawę dla formułowania przez podmiot uprawniony do wniesienia skargi nadzwyczajnej zarzutów w stosunku do orzeczenia, o tyle zagadnienie właściwej wykładni art. 89 § 1 *in principio* u.SN nie przedstawia się już tak klarownie. Jak sygnalizuje się bowiem w orzecznictwie najwyższej instancji sądowej, wskazanie na jedno z uchybień określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN jest koniecznym, jednak niewystarczającym warunkiem dopuszczalności skargi nadzwyczajnej i w dalszej perspektywie procesowej jej skuteczności. Skarga musi bowiem nawiązywać do warunku, o którym mowa w przepisie art. 89 § 1 *in principio* u.SN (zob.m.in. postanowienia z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Ustawodawca przesądził bowiem, że skarga nadzwyczajna może być wniesiona wyłącznie, „jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”.

Odnosząc się do relacji zachodzącej pomiędzy zachowawczo skonstruowanymi podstawami tego środka zaskarżenia wymienionymi w pkt 1-3 art. 89 § 1 u.SN, a początkowym fragmentem tego przepisu, uzależniającym dopuszczalność (a w dalszej perspektywie jej ewentualną zasadność) wniesienia skargi nadzwyczajnej od tego, że jest to „konieczne z uwagi na zapewnienie

zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, Sąd Najwyższy wskazał, że „art. 89 § 1 *in principio* u.SN określa w nieco nietypowej, nieznanej ustawom procesowym formie podstawę odwoławczą. Systemowe usytuowanie fragmentu przepisu nawiązującego do zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (bezpośrednio przed i na równi z abstrakcyjnie scharakteryzowanymi uchybieniami o których mowa w przepisach art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN) wskazuje jednoznacznie na to, że intencją ustawodawcy było sformułowanie w tym fragmencie jednostki redakcyjnej ustawy o Sądzie Najwyższym podstawy skargi nadzwyczajnej równorzędnej z tymi, o których mowa w pkt 1-3 przepisu” (zob. postanowienia z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; z 25 czerwca 2020 r. I NSNc 48/19).

Dokonując wykładni przepisu art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN należy zwrócić szczególną uwagę na użycie w strukturze przepisu sformułowania „o ile”, łączącego pierwszą część zdania, kształtującą pierwotną przesłankę, z drugą częścią zdania, w której w trzech punktach wymienione zostały podstawy szczegółowe wniesienia skargi nadzwyczajnej. Użyty przez ustawodawcę zwrot „o ile”, jednoznacznie wskazuje na to, że konieczne jest równoczesne zaistnienie tej pierwotnej przesłanki oraz co najmniej jednej z podstaw „szczegółowych” skargi nadzwyczajnej wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było przyjęcie, iż trzy wymienione w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN podstawy są jedynie egzemplifikacją pierwotnej przesłanki (tj. wniesienia skargi nadzwyczajnej, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), użyłby zamiast łącznika „o ile”, określenia „przez (lub „poprzez”). W przypadku skargi nadzwyczajnej zarówno jej dopuszczalność (jak również w dalszej perspektywie procesowej jej skuteczność) uzależniona jest od (łącnego) zaktualizowania się następujących warunków: wykazania przez skarżącego zmaterializowania się pierwotnej przesłanki „konieczności” zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz wykazania przez skarżącego zaistnienia którejkolwiek z przesłanek szczegółowych wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. Ujęcie to stanowi w

polskim systemie prawnym, z punktu widzenia dotychczas przyjmowanych przez ustawodawcę schematów normatywnych budowy podstaw środków odwoławczych oraz stosowanej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej – całkowitą nowość procesową (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19).

Jeżeli odwołanie się do potrzeby zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nie ma mieć tylko deklaratywnego charakteru, a warunek ten nie ma stanowić czysto ornamentacyjnego elementu skargi nadzwyczajnej, nieposiadającego w rzeczywistości większego znaczenia procesowego, to zadośćuczynienia temu wymogowi należy się dopatrywać w ciążącym na autorze skargi nadzwyczajnej obowiązku wskazania stanu wywołanego zaskarżonym orzeczeniem, naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Innymi słowy autor skargi nadzwyczajnej winien wskazać i wykazać uchybienie konkretnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz sprecyzować to uchybienie w umotywowanym zarzucie skargi nadzwyczajnej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). W istocie zatem podstawowy warunek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej opisany w art. 89 § 1 *in principio* u.SN powinien być rozumiany jako wymóg wykazania przez podmiot wnoszący skargę nadzwyczajną uchybienia w postaci niezgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (naruszenia przez zaskarżone orzeczenie zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), uzupełnionego o wskazanie zmaterializowania się jednego (lub więcej) spośród uchybień stypizowanych w pkt 1-3 § 1 art. 89 u.SN. Autor skargi nadzwyczajnej nie może więc ograniczyć się w niej tylko do mechanicznego przytoczenia określeń nawiązujących do wskazanych przez ustawę podstaw skargi nadzwyczajnej, jest obowiązany przywołać i umotywować podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Cięży na nim obowiązek podania w *petitum* środka zaskarżenia także tego,

na czym (na gruncie realiów konkretnej sprawy) miałyby polegać naruszenie, o którym mowa w przepisie art. 89 § 1 *in principio* u.SN (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r. I NSNc 48/19). Podobnie więc jak nie wolno autorowi kasacji poprzestać na podaniu, że doszło do naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), lecz jest on zobligowany do sprecyzowania konkretnego przepisu (czy też przepisów), który został błędnie wyłożony albo niewłaściwie zastosowany, podobnie od autora skargi nadzwyczajnej wymaga się, by sprostął obowiązkowi zwięzłego (ale precyzyjnego) wyeksplikowania, w jakich naruszeniach prawa konkretnie upatruje uchybień o których mowa w przepisie art. 89 § 1 u.SN (to jest, *verba legis*, „przytoczenia podstaw kasacyjnych” (skargi nadzwyczajnej) i ich uzasadnienia (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Reasumując należy więc stwierdzić, że na autorze skargi nadzwyczajnej spoczywa obowiązek wskazania na czym *in concreto* polega niezgodność zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a więc wskazania, na czym – w tym zakresie – polega zarzucone uchybienie (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 89 § 1 *in principio* u.SN). Od razu w tym miejscu trzeba stwierdzić, że zważywszy na nietypowe ujęcie legislacyjne specyficznej podstawy skargi nadzwyczajnej odwołującej się do konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej zadanie to jest trudniejsze od wyartykułowania podstaw skargi nadzwyczajnej nawiązujących do pkt 1-3 art. 89 § 1 u.SN. Rzecz bowiem w tym, że o ile w przypadku podstaw skargi nadzwyczajnej skatalogowanych w punktach od 1 do 3 cytowanego przepisu sformułowanie i skonkretyzowanie formułowanego zarzutu skargi w naturalny sposób ułatwia dość precyzyjne ujęcie podstaw skargi, które „profiluje” bądź narzuca procesowy schemat kompozycji środka zaskarżenia (tj. konieczność nawiązania w petitum i uzasadnieniu środka do rażącego naruszenia konkretnego przepisu czy przepisów prawa przez ich błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie albo wskazania konkretnego, istotnego ustalenia faktycznego stojącego w sprzeczności z konkretnym „wycinkiem” zebranego w sprawie

materiału dowodowego), o tyle wyartykułowanie zarzutu nawiązującego do podstawy skargi nadzwyczajnej wskazanej w przepisie art. 89 § 1 *in principio* u.SN nie jest już takie łatwe. Dzieje się tak właśnie z uwagi na brzmienie tej podstawy skargi, która wprawdzie nawiązuje do zasady skodyfikowanej w jednym, konkretnym przepisie (art. 2 Konstytucji RP), lecz przepis ten, po pierwsze ma nader ogólnikowy charakter (statuując w sposób podatny na różnorodność wykładni wiodąca zasadę ustrojową państwa), i po drugie na zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej składa się całe spektrum innych zasad. Już te właściwości konstrukcyjne przepisu art. 2 Konstytucji RP same w sobie utrudniają zadanie skomponowania dopuszczalnej skargi nadzwyczajnej. Trudności te dodatkowo potęguje konieczność powiązania zasad wywodzonych z przepisu art. 2 Konstytucji RP z konkretnymi układem prawnym i faktycznym leżącym u podstaw zaskarżonego orzeczenia czy orzeczeń (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r. I NSNc 48/19).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy trzeba wskazać, że w *petitum* skargi Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie przytacza nawet sformułowania, którym operuje ustawodawca w przepisie art. 89 § 1 *in principio* u.SN. Zatem nie wskazał, że wystąpienie ze skargą nadzwyczajną jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Dopiero niezbyt precyzyjnie Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, wskazuje w uzasadnieniu, że wniesienie skargi nadzwyczajnej w niniejszej sprawie jest konieczne i celowe, ponieważ zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jednak bez odniesienia do zasady sprawiedliwości społecznej (s. 6 skargi nadzwyczajnej). W ocenie niestety tylko ogólnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela” oraz „aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w

przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (s. 6 uzasadnienia skargi nadzwyczajnej), co oczywiście nie jest wystarczające z punktu widzenia dopuszczalności skargi nadzwyczajnej. Nie jest ono jednak równoznaczne z wykazaniem, że jej wniesienie jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Gdyby bowiem tak było (tj. gdyby konieczną, ale także wystarczającą przesłanką wniesienia i uwzględnienia skargi nadzwyczajnej było wykazanie, że wyrok nie został „wydany w oparciu o przepisy prawa, które jest zastosowane i zinterpretowane w sposób prawidłowy” i gdyby naruszenie tych wymogów było samo w sobie sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), to ustawodawca poprzestałby na wskazaniu trzech podstaw skargi nadzwyczajnej zawartych w pkt 1-3 art. 89 u.SN, rezygnując z odwoływania się w podstawie konstrukcyjnej skargi nadzwyczajnej do zasady wynikającej z przepisu art. 2 Konstytucji RP. Ponieważ zaktualizowanie się każdego spośród typów uchybień taksatywnie wymienionych w tych przepisach miałoby stanowić *implicite* naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Jak zasygnalizowano już jednak wyżej, nie tylko brak jest jakichkolwiek racji normatywnych czy celowościowych przemawiających za utożsamianiem odrębnych podstaw skargi nadzwyczajnej wskazanych w przepisie art. 89 § 1 *in principio* oraz pkt 1-3 u.SN, ale zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja normatywna tego przepisu, w szczególności zaś użycie łącznika „o ile”, wskazuje bez wątpliwości na to, że nieodzowne jest traktowanie tych podstaw w sposób rozłączny, tj. wymogiem zarówno dopuszczalności, jak i zasadności skargi nadzwyczajnej jest wskazanie (oraz wykazanie) zmaterializowania się zarówno podstawy ogólnej skargi nadzwyczajnej (konieczność „zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”), jak i podstaw szczegółowych wskazanych w pkt 1-3 art. 98 § 1 u.SN (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną, doniosłą okoliczność. Otóż gdyby odrzucić zaprezentowany powyżej wynik wykładni przepisu art. 89 § 1 u.SN i

zdeprecjonować walor procesowy konstytucyjnoprawnej podstawy skargi nadzwyczajnej skodyfikowanej przez ustawodawcę w pierwszej części tego przepisu, nawiązującej do brzmienia przepisu art. 2 Konstytucji RP, uznając go za mało znaczącą, to środek ten w istocie stałby się kolejną apelacją. Przy takim kierunku wykładni od zwyczajnego środka zaskarżenia, tj. apelacji przewidzianej przez ustawy postępowania sądowego (cywilnego, karnego), skargę nadzwyczajną różniłby wyłącznie specjalny krąg podmiotów legitymowanych do jej wniesienia (wyłączenie stron z kręgu podmiotów posiadających legitymacji do uruchamiania tego środka zaskarżenia), czyli tylko sąd właściwy do jej rozpoznania (Sąd Najwyższy) oraz spektrum orzeczeń podlegających zaskarżeniu (szersze niż w przypadku apelacji, bo obejmujące zarówno orzeczenia sądów powszechnych i wojskowych, jak również orzeczenia wydane w I-szej, jak i II-giej instancji) (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r. I NSNc 48/19).

Konstytucja RP nie stawia przecież żadnych barier dla tworzenia przez ustawodawcę kolejnych szczebli instancyjnych, wprowadzając w tym zakresie tylko wymóg minimalny, tj. wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1, art. 78 zd. pierwsze Konstytucji RP). Teoretycznie możliwe byłoby więc wprowadzenie przez ustawodawcę do prawa sądowego kolejnej, „nadzwyczajnej” instancji o charakterze apelacyjno-rewizyjnym (swoją drogą nie do końca korelowałoby to z nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia, obwarowanymi bardziej rygorystycznymi wymogami). Wprowadzając do systemu prawnego skargę nadzwyczajną ustawodawca świadomie opowiedział się jednak przeciwko takiemu rozwiązaniu. Świadczy o tym obwarowanie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej koniecznością spełnienia dodatkowego warunku „konstytucyjnego”, o którym mowa w przepisie art. 89 § 1 *in principio* u.SN. Sygnalizowane już ryzyko swoistej „procesowej redukcji” skargi nadzwyczajnej do swego rodzaju „super-apelacji” (realne, gdyby nie uwarunkowanie dopuszczalności skargi od wykazania, że jest to konieczne z uwagi na zapewnienie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej) bynajmniej nie ma charakteru czysto akademickiego.

Pokusa takiego traktowania skargi nadzwyczajnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, przebija właśnie z treści skargi wniesionej w niniejszej sprawie.

Gdyby bowiem wyeliminować z niej parę lakonicznych zdań w części motywacyjnej skargi nadzwyczajnej nawiązujących w dość schematyczny sposób do warunku przewidzianego w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, i z tej właśnie perspektywy spojrzeć na wniesiony środek zaskarżenia, to w zasadzie nie różni się on niczym od apelacji wnoszonej przez strony w zwyczajnym toku postępowania cywilnego. Z jedną tylko istotną różnicą, gdyż substratem powtórnej kontroli apelacyjnej zainicjowanej przez podmiot legitymowany do wniesienia skargi nadzwyczajnej miałoby się tu stać prawomocne orzeczenie sądu drugiej instancji (wydane na skutek poddania kontroli odwoławczej orzeczenia sądu pierwszej instancji).

Składając skargę nadzwyczajną należy zatem wykazać w niej przyczyny, dla których złożenie skargi jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wykraczające poza podstawy z art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN i nawiązujące do podstawy skargi nadzwyczajnej wskazanej w art. 89 § 1 *in principio* u.SN (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19).

Skarga nadzwyczajna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie spełnia więc w minimalnym stopniu wymogu uzasadnienia podstawy ogólnej nawiązującej do treści przepisu art. 2 Konstytucji RP. Uzasadniając złożoną skargę w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nawet nie ograniczył się do powtórzenia brzmienia art. 89 § 1 *in principio* u.SN w *petitum* skargi oraz wskazania, iż zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej obejmuje zasadę pochodną „zaufania obywatela do państwa, z którą wiąże się bezpośrednio zasada bezpieczeństwa prawnego”. Ponadto, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nawet nie powiązał tej ogólnej zasady z realiami przedmiotowej sprawy, tj. nie wskazał powodów, dla których akurat w tej konkretnej sprawie zachodziłaby konieczność zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Brak wskazania w skardze nadzwyczajnej zaistnienia przesłanki w postaci naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w realiach procesowych niniejszej sprawy sam w sobie musiał prowadzić do odrzucenia skargi jako niemającej uzasadnionej podstawy. Uznanie,



że skarga nadzwyczajna jest niezasadna z uwagi na brak zmaterializowania się podstawy skargi nadzwyczajnej, o której mowa w art. 89 § 1 pkt *in principio* u.SN zwalnia tym samym Sąd Najwyższy od obowiązku ustosunkowania się do pozostałych zarzutów szczegółowych.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Najwyższy na podstawie art. 95 pkt 1 u.s.n. w zw. z art. 398<sup>6</sup> § 3 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 89 § 1 *in principio* u.SN odrzucił skargę nadzwyczajną.