

POSTANOWIENIE

Dnia 3 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Robert Burek (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z odwołania D. S.

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 3 kwietnia 2024 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 2 lutego 2023 r., sygn. III AUa 672/22

odrzuca skargę nadzwyczajną.

UZASADNIENIE

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej również: „Rzecznik” lub „skarżący”) skargą nadzwyczajną z 7 czerwca 2023 r., na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 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 z 2 lutego 2023 r., III AUa 672/22, oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 26 maja 2022 r., VIII U 3220/19, w sprawie z odwołania D. S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie o wysokość podstawy wymiaru składek. Rzecznik zaskarżył orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Lublinie w całości.

Rzecznik – na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN – zaskarżonemu wyrokowi:

A. zarzucił, iż w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię, tj. art. 18a ust. 1, art. 18 ust. 8, art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1009 ze zm., dalej jako: „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych”, „ustawa systemowa”), a także błędną wykładnię norm kompetencyjnych, tj. art. 41 ust. 13, art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 83 ust. 1 pkt 3, art. 86 ust. 1 i 2 pkt 2 w związku z art. 2a ust. 1 i 2 ustawy systemowej polegającą na: a. bezpodstawnym odejściu od wykładni literalnej, b. nieprzedstawieniu odpowiedniej metody interpretacji, c. zastosowaniu wykładni *contra legem* zawierającej element nowości normatywnej, d. naruszeniu reguł preferencji, tj.: zasady interpretacji na korzyść podmiotu zobowiązanego w prawie daninowym poprzez wykładnię rozszerzającą przepisów uprawniających i wykładnię zawężającą przepisów zobowiązujących – *in dubio pro tributario*, w tym zakazu stosowania analogii do zwiększenia obowiązków daninowych, a także zakazu interpretacji wyjątków w sposób rozszerzający (*exceptiones non sunt extendende*), e. bezpodstawnym przyjęciu, iż zasada równego traktowania ubezpieczonych oznacza identyczne kompetencje Zakładu do kwestionowania podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, w odniesieniu do zupełnie różnych grup ubezpieczonych (pracowników i przedsiębiorców), pomimo odmiennych regulacji prawnych dotyczących tych grup ubezpieczonych, odmiennych cech istotnych (relewantnych) – co skutkowało przyjęciem, iż ZUS, który nie kwestionował tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, uprawniony jest do kontrolowania, kwestionowania, a także obniżenia zadeklarowanej w granicach ustawowych podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, wypadkowe i dobrowolne chorobowe w sytuacji, gdy w ocenie Zakładu działania przedsiębiorcy

mają charakter manipulacyjny i zmierzają do uzyskania wyższych świadczeń w związku z krótkookresowym opłacaniem składek w maksymalnej wysokości, przed okresem zamierzonego skorzystania ze świadczeń, podczas gdy art. 18a ust. 1, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1-3 klarownie stanowią, iż ryczałtowo określona przez prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą podstawa wymiaru ww. składek w granicach w nich wskazanych ma charakter kwoty deklarowanej, zatem nie można mówić o jej manipulacyjnym charakterze w pejoratywnym rozumieniu, nie ma znaczenia osiągnięty przez przedsiębiorcę przychód ani strata, ani spodziewane korzyści z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, norma prawna wyrażona w tych przepisach ma charakter normy imperatywnej, w konsekwencji jej zastosowanie nie może być zmieniane ani wolą stron, ani organów, w tym Zakładu, a wskazane normy kompetencyjne dotyczące organu w żaden sposób nie umożliwiają organowi kwestionowania zadeklarowanej w granicach ustawowych podstawy wymiaru ww. składek;

B. zarzucił rażące naruszenie prawa, tj. art. 58 § 1-3 k.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że zadeklarowanie kwoty podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na maksymalnym wyznaczonym przez ustawę poziomie jest sprzeczne z ustawą albo ma na celu obejście ustawy, jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i w związku z tym nieważne, podczas gdy nie jest dopuszczalne zastosowanie w stosunkach ubezpieczenia społecznego przepisów prawa cywilnego i ocenianie deklaracji podstawy wymiaru składek w oparciu o te przepisy, ponieważ deklaracja ta nie jest czynnością prawną kreującą stosunek cywilnoprawny, przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter przepisów prawa publicznego i nie zawierają odesłania do przepisów prawa cywilnego;

C. zarzucił naruszenie zasad oraz wolności i prawa człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, tj.: zasady demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasady praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, konstytucyjnego prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego, a także zasady wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych wyrażonych w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady pewności prawa i ochrony praw

nabytych, zasady wyłączności ustawowej prawa daninowego, zasady określoności regulacji daninowych, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię, tj. art. 18a ust. 1, art. 18 ust. 8, art. 20 ust. 1 i 3 ustawy systemowej, a także norm kompetencyjnych, tj. art. 41 ust. 13, art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 83 ust. 1 pkt 3, art. 86 ust. 1 i 2 pkt 2 w związku z art. 2a ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej polegającą na bezpodstawnym odejściu od wykładni literalnej, na nieprzedstawieniu metody interpretacji, zastosowanie wykładni *contra legem* zawierającej element nowości normatywnej, przy jednoczesnym naruszeniu reguł preferencji.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej – Rzecznik, na podstawie art. 91 § 1 u.SN, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Skarżący zaprezentował dotychczasowy przebieg postępowania. Decyzją z 28 czerwca 2019 r., nr [...], znak pisma: [...] ZUS Oddział w Lublinie Inspektorat w Kraśniku na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 18 ust. 9, 10 i art. 18a ustawy systemowej oraz art. 58 § 1 k.c. stwierdził, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe D. S. (dalej jako: „przedsiębiorca”, „ubezpieczona”, „płatnik składek”) podlegającej ubezpieczeniom jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą wynosi:

- za m-c grudzień 2014 r. – 504,00 zł,
- za m-c styczeń 2015 r. – 525,00 zł,
- za m-c luty 2015 r. – 525,00 zł,
- za m-c marzec 2015 r. – 525,00 zł,
- za m-c maj 2015 r. – 50,81 zł.

Jednocześnie Zakład w decyzji tej wskazał, iż ubezpieczona prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą od 1 grudnia 2014 r.

Wyrokiem z 26 maja 2022 r., akt VIII U 3220/19, Sąd Okręgowy w Lublinie oddalił odwołanie przedsiębiorcy od ww. decyzji ZUS z 28 czerwca 2019 r.

W uzasadnieniu wskazano, że D. S. z wykształcenia jest lekarzem stomatologiem. Studia ukończyła w 2013 r., po czym od października 2013 r. rozpoczęła roczny staż podyplomowy. W ramach stażu 1 października 2013 r. zawarła umowę o pracę z Wojewódzką Przychodnią Stomatologiczną Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w L. W trakcie zatrudnienia ubezpieczona rozpoczęła starania o ciążę, następnie leczenie, dwie ciążę zakończyły się poronieniem.

Od 1 grudnia 2014 r. (niedługo po zdaniu egzaminu państwowego) rozpoczęła działalność gospodarczą pod firmą „P.” z siedzibą w K., przeważająca działalność gospodarcza to praktyka lekarska dentystyczna. Z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej ubezpieczona dokonała zgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych od dnia 1 grudnia 2014 r. z kodem tytułu ubezpieczenia właściwym dla przedsiębiorców, dla których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 30 % minimalnego wynagrodzenia. W grudniu 2014 r. uzyskała przychód w kwocie 500,00 zł, w styczniu 2015 r. uzyskała dochód w wysokości 3005,24 zł, w lutym 2015 r. – 3391,77 zł, w marcu 2015 r. – 3129,40 zł. Za m-ce: od grudnia 2014 r. do marca 2015 r. deklarowała podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości 9.365,00 zł.

Z uwagi na problemy z ciążą, konieczność dalszej diagnostyki i koszty z tym związane, na początku 2015 r. ubezpieczona podjęła decyzję o rezygnacji ze specjalizacji. Decyzją z 4 marca 2015 r. Wojewoda [...] skreślił ją z rejestru lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne w dziedzinie stomatologii dziecięcej.

W dniu 13 marca 2015 r. doznała urazu w postaci dystorsji prawego stawu skokowego w trakcie wykonywania czynności związanych z działalnością gospodarczą, w konsekwencji w okresie od dnia 14 marca 2015 r. do dnia 21 maja 2015 r. korzystała z zasiłku chorobowego. Od dnia 25 maja 2015 r. do dnia 18 stycznia 2016 r. korzystała z zasiłku chorobowego z uwagi na stan zagrożenia ciąży. W okresie od dnia 19 stycznia 2016 r. do dnia 16 stycznia 2017 r. korzystała z zasiłku macierzyńskiego. W okresie od dnia 17 stycznia 2017 r. do dnia 13 października 2017 r. korzystała z zasiłku chorobowego w związku z niezdolnością do pracy w trakcie kolejnej ciąży. Następnie w okresie od dnia

14 października 2017 r. do dnia 23 listopada 2017 r. korzystała ze świadczenia rehabilitacyjnego. Kolejno od dnia 24 listopada 2017 r. do dnia 22 listopada 2018 r. pobierała zasiłek macierzyński. Od dnia 23 listopada 2018 r., tj. po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego, ubezpieczona dokonała zgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, dla której podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60 % prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

Sąd Okręgowy podzielił zeznania świadków w zakresie, w jakim potwierdzili wykonywanie usług przez ubezpieczoną w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Sąd I instancji stwierdził też, iż okoliczność ta nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia, albowiem nie było sporne w toku postępowania, że ubezpieczona aktywnie prowadziła działalność gospodarczą w okresie od grudnia 2014 r. do marca 2015 r.

Sąd I instancji wskazał, iż stoi na stanowisku, że organ rentowy ma prawo do kwestionowania podstawy wymiaru składek. Sąd Okręgowy podniósł, iż działalność gospodarcza powinna odpowiadać wszystkim cechom ją definiującym, to jest być prowadzona w sposób ciągły, zorganizowany, a także zmierzać do osiągnięcia zysku. Ubezpieczenie społeczne oraz uzyskiwanie z tego tytułu określonych świadczeń nie może być głównym celem prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem Sądu I instancji – celem tym winien być zarobek, czyli przychód w pełni pokrywający koszty działalności, w tym ubezpieczenia społecznego, a ponadto wystarczający na utrzymanie oraz rozwój przedsiębiorcy.

W ocenie Sądu I instancji w procesie interpretowania prawa nie należy całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej przez ograniczenie się jedynie do wykładni gramatycznej. Okazać się może, że sens przepisu, który zdaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy zostanie skonfrontowany z innymi przepisami lub weźmie się pod uwagę cel regulacji prawnej i w efekcie przepis ten prowadzi do wniosków *ad absurdum*, a za takie należy – w ocenie Sądu I instancji – uznać przyzwolenie na wykorzystanie jednej normy prawnej, w oderwaniu od zasad i istoty systemu zabezpieczenia społecznego, jedynie w celu zapewnienia sobie stałego miesięcznego, bardzo wysokiego dochodu,

który w realiach prowadzonej działalności gospodarczej jest niemożliwy do osiągnięcia. W ten sposób Sąd Okręgowy uzasadniał odejście od wykładni literalnej ww. przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W celu wzmocnienia swojej argumentacji Sąd Okręgowy przytoczył szereg orzeczeń sądowych.

Sąd I instancji wskazał, iż znane jest mu stanowisko zaprezentowane w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, ale uważa, iż wyrażony w tej uchwale pogląd nie znajdzie przełożenia w przedmiotowej sprawie. Zdaniem Sądu Okręgowego, Sąd Najwyższy pominął cel oraz funkcje działalności i nie rozpatrywał ich pod kątem możliwości ukształtowania „poduszki finansowej”. W ocenie Sądu I instancji, Sąd Najwyższy w ww. uchwale w odróżnieniu od Sądu Okręgowego nie pochylił się nad zamiarem i motywacją ubezpieczonej oraz towarzyszącym okolicznościami, zmierzającym bezpośrednio do uczynienia z powszechnego systemu stałego źródła utrzymania z rażącym wykorzystaniem mechanizmu opartego na założonej działalności.

Od ww. wyroku przedsiębiorca wniósł apelację. Wyrokiem z 2 lutego 2023 r., III AUa 672/22, Sąd Apelacyjny w Lublinie oddalił apelację płatnika składek.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wskazał, że podziela i przyjmuje za własne, zarówno poczynione przez Sąd I instancji ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W ocenie Sądu Apelacyjnego, płatnik składek nie wykazał, że Sąd I instancji przy dokonywaniu ustaleń faktycznych przekroczył granice swobodnej oceny dowodów, w szczególności nie wykazał, żeby wnioski wyprowadzone przez Sąd Okręgowy ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego sprzeciwiały się zasadom logicznego rozumowania, czy doświadczenia życiowego.

Dalej Sąd Apelacyjny przytoczył brzmienie art. 18 ust. 8, art. 18c ust. 1, art. 20 ust. 1, 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Następnie wskazał, iż zarzut naruszenia art. 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 18 ust. 1 i art. 2a ust. 2 ustawy systemowej poprzez uznanie, iż organ rentowy może kwestionować i na mocy decyzji zmieniać zadeklarowaną przez ubezpieczoną podstawę wymiaru składek, należy uznać za chybiony.

Sąd Apelacyjny podniósł, iż zagadnienie to ma dwa aspekty: materialnoprawny w kwestii, czy przepisy zawarte w prawie ubezpieczeń społecznych dopuszczają taką ocenę zachowania ubezpieczonego oraz formalny związany z kompetencjami organu rentowego do dokonania stosownej korekty. Istota sporu sprowadzała się do ustalenia podstawy wymiaru składek za m-ce: grudzień 2014 r. oraz styczeń, luty, marzec i maj 2015 r.

Sąd II instancji wskazał, iż przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawierają przepisów analogicznych do art. 5 k.c. bądź art. 8 Kodeksu pracy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie ma regulacji wskazujących, iż ocena zachowań podmiotów stosunków prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych w świetle zasad współżycia społecznego jest wykluczona. W samej ustawie systemowej zawarte są klauzule generalne. Tymi klauzulami są wskazana w art. 2a ustawy systemowej zasada równego traktowania ubezpieczonych oraz wynikająca z całokształtu przepisów prawa należących do prawa ubezpieczeń społecznych zasada solidaryzmu. Zasady te jako element regulacji prawnej stosunków ubezpieczeniowych mają niewątpliwie walor normatywny. Winny być one – w ocenie Sądu – brane pod uwagę w procesie stosowania prawa jako klauzule słusznościowe. Na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych priorytet ma ścisłe stosowanie przepisów i wykładnia językowa, to jednak w wyjątkowych przypadkach nie jest wyłączona wykładnia systemowa i funkcjonalna, ani też nie jest wykluczone odniesienie się do ogólnych zasad właściwych dla danej gałęzi prawa. Nie godzi to zdaniem Sądu w zaufanie do stanowionego prawa, gdyż z natury rzeczy stosowanie klauzul słusznościowych ma charakter wyjątku i podlega weryfikacji w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Najwyższy w najnowszym orzecznictwie trafnie przyjmuje konstrukcję nadużycia uprawnień z ubezpieczenia społecznego. W ocenie Sądu II instancji, z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż niezależnie od stosowania norm cywilnoprawnych do stosunków prawnych rodzących także stosunek ubezpieczenia, to właśnie sprzeczność z powyższymi klauzulami jest podstawą weryfikacji wysokości wynagrodzenia za pracę jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Nadmiernemu uprzywilejowaniu płacowemu pracownika, które w prawie pracy mieściłoby się w art. 353¹ k.c., w prawie ubezpieczeń społecznych, w którym pierwiastek publiczny zaznacza się bardzo wyraźnie, można przypisać – w okolicznościach każdego konkretnego przypadku – zamiar nadużycia świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Alimentacyjny charakter świadczeń oraz zasada solidarności społecznej wymagają, żeby płaca, stanowiąca podstawę wymiaru składek, nie była ustalana ponad granicę płacy słusznej, sprawiedliwej i zapewniającej godziwe utrzymanie oraz żeby rażąco nie przewyższała wkładu pracy, a w konsekwencji żeby składka nie przedkładała się na świadczenie w kwocie nienależnej. Zatem – w ocenie Sądu – nie jest wyłączona ocena zachowań podmiotów stosunku ubezpieczenia społecznego w aspekcie zasad solidaryzmu i równego traktowania ubezpieczonych.

Sąd Apelacyjny podkreślił, iż zasada równego traktowania ubezpieczonych sprzeciwia się wykładni wyłączającej ocenę stosunku ubezpieczenia w aspekcie klauzul generalnych jednej grupy ubezpieczonych, tj. osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przepis art. 83 ustawy systemowej stanowi podstawę do ingerencji w stosunki prawne, na podstawie których powstaje stosunek ubezpieczenia społecznego. Zarówno pracownicy, jak i osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą deklarujące w sposób oczywisty i rażący nieadekwatną do rozmiaru działalności i przychodów podstawę wymiaru składek, muszą spotkać się ze stosowną reakcją organów stosujących prawo w celu przeciwdziałania uzyskaniu nadmiernych świadczeń.

Sąd II instancji wskazał, iż Sąd Najwyższy trafnie podnosi, iż odnosząc się do prowadzenia działalności gospodarczej jako tytułu do ubezpieczeń, w razie potencjalnego sądowego ustalenia podlegania spornemu tytułowi dopuszczalna jest w tym samym postępowaniu sądowa weryfikacja zadeklarowanej, a w szczególności oczywiście zawyżonej podstawy wymiaru. Skoro ZUS może na podstawie ustawy systemowej weryfikować tytuł do ubezpieczeń, to może też na podstawie art. 58 k.c. kontrolować wysokość podstawy wymiaru składek.

Przedsiębiorca nie złożył skargi kasacyjnej. W konsekwencji przedsiębiorca zwrócił się do Rzecznika z prośbą o interwencję w przedmiotowej sprawie poprzez rozważenie zasadności wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna podlegała odrzuceniu.

Przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej określają w pierwszej kolejności 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 miałoby 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 sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Przed 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 zapewniania 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).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy trzeba wskazać, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie wykazał w sposób skuteczny tego, w jaki sposób zaskarżone orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Lublinie narusza klauzulę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Przedstawione w tym zakresie wywody zawarte w skardze nadzwyczajnej (s. 11, 49-53) oraz w piśmie pełnomocników Rzecznika z 12 stycznia 2024 r. (k. 51-55 akt Sądu Najwyższego) nie zasługują na uwzględnienie.

Należy podkreślić, że kwestia dopuszczalnej ingerencji organu rentowego w ustalaną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest różnie oceniana przez orzecznictwo Sądu Najwyższego. W niedawnej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23, zawarto następującą tezę: „organ rentowy w przypadku podjęcia pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie negując tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia

tej działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość nie ma odzwierciedlenia w przychodach (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.). Uchwałą nadano moc zasady prawnej.

Powyższej uchwały nie należy w sposób całkowity ignorować, niezależnie od faktu, że w składzie orzekającym zasiadała osoba, która w momencie objęcia stanowiska sędziowskiego w Sądzie Najwyższym nie spełniała wymogów formalnych niezbędnych do uzyskania powołania.

W dotychczasowej działalności Sądu Najwyższego rozpoznawano i uwzględniano skargi nadzwyczajne m.in. w przypadkach: występowania w obrocie prawnym dwóch orzeczeń w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po tym samym spadkodawcy (postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lutego 2021 r., I NSNc 132/20), orzeczenia przez sąd o nabyciu spadku na podstawie ustawy, przy pominięciu złożonego w toku postępowania przez jednego z uczestników testamentu (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2021 r., I NSNc 111/20), orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku w sytuacji złożenia skutecznych oświadczeń o odrzuceniu spadku (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2020 r., I NSNc 62/19).

W powyższych przypadkach doszło bez wątpienia do rażącego naruszenia prawa, skutkującego także podważeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Tymczasem w sprawie niniejszej mamy do czynienia z kontrowersyjnym problemem jurydycznym, jaki związany jest z ustalaniem podstawy wymiaru składek. Sądy powszechne i Sąd Najwyższy wyrażają w tym zakresie różne poglądy, w tym także jednoznacznie niekorzystne dla przedsiębiorców, jak podana wyżej uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23 (abstrahując od wątpliwości prawnych związanych z jej obowiązywaniem, z uwagi na jej wydanie w składzie z osobą niespełniającą wymogów formalnych do objęcia stanowiska sędziowskiego w Sądzie Najwyższym – w chwili powołania). W tych warunkach trudno mówić

by przyjęcie przez Sądy, które orzekały w niniejszej sprawie stanowiska niekorzystanego dla D. S. *per se* naruszało zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy odrzucił skargę nadzwyczajną.

Zdanie odrębne od postanowienia złożył ławnik Sądu Najwyższego R. B..

[SOP]

[ms]