



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Radosław Jeż (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z odwołania E. S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle

o podleganie ubezpieczeniom społecznym,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 stycznia 2025 r.,

skargi nadzwyczajnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 30 listopada 2021 r. sygn. III AUa 34/20:

- I. uchyła zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania;**
- II. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przed Sądem Najwyższym wywołane wniesioną skargą nadzwyczajną.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 stycznia 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle (dalej także: „ZUS”, „organ rentowy” lub „pozwany”) na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 4 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1778 ze zm., dalej: „s.u.s.” lub „ustawa systemowa”) stwierdził, że E. S. (dalej także: „wnioskodawczyni”), jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu oraz dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu od dnia 1 stycznia 2012 r.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy, opisując przebieg wszczętego z urzędu w dniu 18 października 2018 r. postępowania mającego na celu ustalenie czy istnieje tytuł do objęcia E. S. ubezpieczeniami społecznymi, jako osoby prowadzącej działalność gospodarczą od 1 listopada 2012 r. wskazał, że wyniki tego postępowania prowadzą do wniosku, że prowadzona przez wnioskodawczynię działalność gospodarcza nie spełniała wymogów z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2168, dalej również: „u.s.g.”), jak również z art. 3, obowiązującej od dnia 30 kwietnia 2018 r., ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646, dalej również: „p.p.”) ponieważ nie była prowadzona w sposób ciągły, zorganizowany oraz nie miała zarobkowego charakteru, służąc wnioskodawczyni do uzyskania wysokich świadczeń z ubezpieczenia chorobowego przez zdecydowaną większość okresu, w którym zarejestrowana była ta działalność. Organ rentowy szczegółowo podał w jakich okresach występowała niezdolność do pracy wnioskodawczyni, na jaki czas przypadały okresy pobierania przez nią zasiłków opiekuńczych oraz zasiłków macierzyńskich oraz łączną kwotę pobranych z tych tytułów przez E. S. świadczeń w wysokości 429 548,94 zł, przy równoczesnym wskazaniu, że w tym czasie wnioskodawczyni opłaciła należne składki jedynie w kwocie 19 062,05 zł. Niezależnie od tego organ rentowy szczegółowo wskazał wysokość osiągniętych przez wnioskodawczynię w poszczególnych latach przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej uznając, że wskazują one na jej nierentowność a nadto, że działalność ta prowadzona była tylko i wyłącznie na rzecz O. Sp. z o.o. i polegała na sprzedaży usług ubezpieczeniowych w oparciu o zawarte z tą Spółką dwie umowy o świadczenie usług agencyjnych.

E. S. odwołała się od powyższej decyzji ZUS do Sądu Okręgowego w Krośnie. Wnosząc o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez potwierdzenie jej tytułu ubezpieczeń w związku z prowadzoną pozarolniczą działalnością gospodarczą, przy obciążeniu organu rentowego poniesionymi kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych zarzuciła, że wbrew stanowisku pozwanego organu rentowego

prowadzona przez nią działalność odpowiada konstytutywnym cechom przewidzianym w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. p.p., zaś dokonana przez ZUS w postępowaniu wyjaśniającym ocena dowodów miała charakter dowolny. Pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle wniósł o oddalenie żądania, powielając obszerną argumentację zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, przy dodatkowym podkreśleniu, że deklarowane przez odwołującą się podstawy wymiaru składek były oderwane od jej możliwości finansowych.

Wyrokiem z 22 października 2019 r., sygn. akt IV U 211/19, Sąd Okręgowy w Krośnie oddalił odwołanie E. S.. W uzasadnieniu wyroku Sąd podkreślił, że wpis do ewidencji działalności gospodarczej ma charakter deklaratoryjny, zaś działalność gospodarcza, aby móc stanowić ważny tytuł ubezpieczeń przewidziany w art. 6 ust. 1 pkt. 5 s.u.s., musi przejawiać się konstytutywnymi cechami przewidzianymi w aktualnie obowiązującym art. 3 p.p., tj. ciągłością, zorganizowaniem, fachowością, a także zarobkowym charakterem. Sąd podzielił pogląd pozwanego organu rentowego, iż tego rodzaju cech nie przejawiała prowadzona przez odwołującą się działalność gospodarcza. Zdaniem Sądu Okręgowego trudno bowiem twierdzić, że działalność gospodarcza E. S. miała ciągły lub zarobkowy charakter, skoro na przestrzeni 6 lat wystawiła zaledwie 13 rachunków i przez tak długi okres działalność ta była nierentowna. Jednocześnie Sąd podkreślił, że powyższe nie przeszkadzało odwołującej się w deklarowaniu maksymalnej podstawy wymiaru składek niewspółmiernej do osiągniętych dochodów, co zaś świadczy o instrumentalnym traktowaniu przez nią tego tytułu ubezpieczeń. Konkludując Sąd Okręgowy stwierdzał, że tego rodzaju naganne zachowania są nieakceptowane społecznie i jako takie nie mogą korzystać z ochrony prawnej.

Powyższy wyrok zaskarżony został w całości przez wnioskodawczynię, która zarzucając w apelacji naruszenie zarówno przepisów prawa procesowego w tym art. 233 § 1 k.p.c. poprzez wysnucie na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego wniosków sprzecznych z zasadami logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego oraz oparcie się na błędnym założeniu, że organ rentowy jest uprawniony do weryfikowania prawidłowo zadeklarowanej podstawy wymiaru składek osoby prowadzącej działalność gospodarczą, art. 6, art. 7a § 1 oraz art. 8 § 1 k.p.a. w zw. z art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. przez ich niezastosowanie, jak i przepisów prawa materialnego w tym art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 1 s.u.s. i art. 8, art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 12 p.p. Z uwagi na powyższe E. S. wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie żądania odwołania.

W odpowiedzi na apelację pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle wniósł o oddalenie wniesionego przez odwołującą się środka zaskarżenia.

Wyrokiem z 30 listopada 2021 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie oddalił apelację. W uzasadnieniu wyroku, odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego Sąd Apelacyjny podkreślił, że działalność gospodarcza może stanowić tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt. 5 s.u.s.) jedynie wówczas, gdy jest rzeczywiście prowadzona, nadto na warunkach przewidzianych w art. 3 p.p. Tym samym musi być to działalność profesjonalna (zawodowa), zorganizowana, ciągła i o zarobkowym charakterze i tylko kumulatywne spełnienie tych przesłanek może stanowić relewantny dla sprawy tytuł ubezpieczeń. Jednocześnie Sąd Apelacyjny wskazał, że sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej ma charakter jedynie deklaratoryjny i nie rodzi tego tytułu, podobnie jak sama wola ubezpieczonego. Również zgłoszenie się do ubezpieczeń, a nawet opłacanie składek przez przedsiębiorcę, nie stanowi o tym tytule. Sąd Apelacyjny podkreślił także, że powyższe uwagi pozostają aktualne w stosunku do agentów ubezpieczeniowych, którzy z mocy prawa muszą mieć status przedsiębiorców (art. 7 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2077; art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1881), a jednocześnie, w świetle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, organ rentowy nie jest związany jakimkolwiek terminem do wydania decyzji stwierdzającej brak tytułu ubezpieczeń. Równocześnie zdaniem Sądu oczywiste jest, że dopiero po pewnym czasie, w związku z przebiegiem ubezpieczenia i wysokością deklarowanej przez ubezpieczonego podstawy wymiaru składek Zakład Ubezpieczeń Społecznych może powziąć wątpliwości co do ważności tytułu ubezpieczeń, przy czym w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nie jest wykluczona ocena ich działań w kontekście obejścia prawa, na wzór dokonywanej na podstawie art. 58 k.c., w szczególności gdy osoby rejestrujące działalność gospodarczą w swoich działaniach rozmiągają się z prawnym rozumieniem tej działalności i wykorzystują tę instytucję dla innych celów. Pogląd ten jest uzasadniony w aspekcie wyrażonej w art. 2a s.u.s. zasady równego traktowania wszystkich ubezpieczonych i dokonywania tego rodzaju oceny działań np. w odniesieniu do pracowniczego zatrudnienia, który rządzi się zasadą swobody umów (art. 353¹ k.c.), której odpowiednikiem dla przedsiębiorców jest zasada wolności gospodarczej (art. 8 p.p.).

Odnosząc się w powyższym kontekście do twierdzeń skarżącej, że organ rentowy nie jest uprawniony do kwestionowania zadeklarowanej przez nią podstawy wymiaru składek, Sąd Apelacyjny wskazał, że powyższe nie wyklucza możliwości oceny tego faktu w aspekcie pozorowania prowadzenia działalności, jako jednej z przesłanek przemawiającej za powyższym w aspekcie prawdziwych intencji ubezpieczonego. Podobnie rzecz się ma w przypadku stanu ciąży, który sam w sobie nie stanowi przeszkody do podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, tylko pod tym warunkiem, że działalność ta

jest faktycznie prowadzona i to w sposób wynikający z jej definicji legalnej, ale nigdy w przeciwnym przypadku, tym bardziej gdy jedynym celem jest uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Skargą kasacyjną z 2 marca 2022 r. wnioskodawczyni zaskarżyła w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. III AUa 34/20. Postanowieniem z 23 lutego 2023 r., sygn. III USK 147/22, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

W dniu 19 października 2023 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej także: „Rzecznik” lub „skarżący”), 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. 2023, poz. 1668) w zw. z art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1093 ze zm.), wniósł skargę nadzwyczajną od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 30 listopada 2021 r., sygn. III AUa 34/20, zaskarżając wyrok w całości.

Skarżący, na zasadzie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN, zarzucił zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie prawa, tj. art. 6 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 8 ust. 6 pkt 1 s.u.s. w zw. z art. 2 u.s.g., a także art. 3 p.p. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że ocena prowadzenia działalności gospodarczej, której przedmiotem jest pośrednictwo ubezpieczeniowe, dla celów ubezpieczeń społecznych winna być rozpatrywana wyłącznie w kategoriach określonych w art. 2 u.s.g. i art. 3 p.p., co skutkowało przyjęciem, iż Pani E. S. nie podlegała ubezpieczeniom społecznym w okresie od listopada 2012 r. do stycznia 2019 r. z uwagi na brak ciągłości i zarobkowego charakteru działalności, podczas gdy działalność, której przedmiotem jest pośrednictwo ubezpieczeniowe, uregulowana jest przepisami szczególnymi, tj. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (tekst jedn. Dz. U. 2016 r., poz. 2077) i art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1111 ze zm.), zatem ocena prowadzenia tej działalności dla celów ubezpieczeń społecznych winna się odbywać przez pryzmat przesłanek wynikających z ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz ustawy o dystrybucji ubezpieczeń.

Rzecznik jednocześnie wskazał, że powyższe naruszenia prowadzą do ograniczenia praw jednostki na rzecz imperium państwa, co pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w związku z czym, na podstawie art. 91 § 1 u.SN, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną z 9 listopada 2023 r. organ rentowy wniósł o jej oddalenie.

Pismem z 8 lutego 2024 r. Rzecznik, z ostrożności procesowej, przedstawił uzupełnienie podstaw skargi nadzwyczajnej, tj. wskazał, że wystąpił ze skargą w oparciu o art. 89 § 1 *in principio* u.SN.

W nawiązaniu do powyższego pisma, pismem z 15 lutego 2025 r., organ rentowy wniósł o odrzucenie skargi nadzwyczajnej stosownie do art. 398⁶ § 2 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, względnie o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne po wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia (art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 622, dalej również: „u.SN”). Ustawa przewiduje ponadto ściśle określony krąg podmiotów uprawnionych do jej wniesienia (art. 89 § 2 u.SN), a także określa termin do wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia (art. 89 § 3 u.SN).

Przekładając powyższe na realia rozpatrywanej skargi stwierdzić należy, że zaskarżone orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, zaś skargę wniósł legitymowany podmiot – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, w terminie określonym ustawą – zaskarżony wyrok wydany został 30 listopada 2021 r.

2. Przystępując do merytorycznego badania skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności ustala, czy doszło do naruszenia którejś z przesłanek szczególnych określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN i wskazanych w skardze nadzwyczajnej, a jeśli tak, to czy w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej konieczne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej. A contrario samo naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nie stanowi racji wystarczającej dla usunięcia z obrotu prawnego zaskarżonego orzeczenia. Konstruując art. 89 § 1 u.SN ustawodawca posłużył się zwrotem „o ile”, który uniemożliwia realizację zasadniczego celu instrumentu jakim jest skarga nadzwyczajna, bez zaistnienia okoliczności wskazanych w przesłankach szczególnych, nawet jeśli za powyższym przemawiałyby fundamentalne racje aksjologiczne związane z istotą demokratycznego państwa prawnego.

3. Przed przystąpieniem do merytorycznego badania skargi odnieść się należy do wniosku pozwanego sformułowanego w piśmie z 15 lutego 2024 r. o odrzucenie skargi nadzwyczajnej z uwagi na jej wadę konstrukcyjną związaną z barkiem wskazania jednej z podstaw skargi tj. przesłanki ogólnej, a zarazem brakiem możliwości jej usunięcia.

Zgodnie z art. 95 pkt 1 u.SN, w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym 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. 398⁴ § 2 oraz 398⁹. Stosownie wyłączone zostały przepisy statuujące obowiązek zamieszczenia w skardze wniosku o jej przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienia, a także instytucji tzw. przedsądu. Tak wąskie określenie przepisów dotyczących skargi kasacyjnej, które nie znajdują zastosowania w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej oraz postępowania w sprawie tej skargi, nie pozostawia wątpliwości, że pozostałe przepisy dotyczące skargi kasacyjnej znajdują zastosowanie. W szczególności wskazać należy art. 398⁴ § 1 k.p.c. określający wymagania konstrukcyjne skargi kasacyjnej, jako szczególnego środka odwoławczego. Wymagania te, jak słusznie wskazuje pozwany, mają charakter wad nieusuwalnych i powodują odrzucenie skargi *a limine*. Podkreślić przy tym należy, że warunkiem wystarczającym, a zarazem koniecznym, do odrzucenia skargi jest brak któregośkolwiek z jej elementów konstrukcyjnych (postanowienia Sądu Najwyższego z: 11 maja 2006 r., III CSK 144/06; 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08).

W kontekście powyższego zauważyć jednak należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej, strona może bez negatywnych konsekwencji procesowych uzupełnić braki skargi, których istnienie powoduje jej odrzucenie *a limine*, o ile nie doszło do wydania postanowienia o odrzuceniu skargi (postanowienia Sądu Najwyższego z: 16 grudnia 2022 r., I CSK 3523/22; 30 listopada 2021 r., II PSK 305/21; 10 lutego 2021 r., II CSKP 51/21; 13 kwietnia 2018 r., I CZ 35/18; 11 maja 2006 r., III CSK 144/06; 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; 11 stycznia 2006 r., III CZ 104/05; 21 grudnia 2005 r., I UZ 35/05; 9 lipca 2008 r., V CZ 47/08).

Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazywał, że jeśli doszło do odrzucenia skargi kasacyjnej, zaś termin określony w art. 398⁵ § 1 k.p.c. jeszcze nie upłynął, strona może sporządzić i wnieść przed upływem terminu nową skargę odpowiadającą wszystkim wymaganiom (postanowienia Sądu Najwyższego z: 17 maja 2017 r., III UZ 4/17; 11 stycznia 2006 r., III CZ 104/05; 21 grudnia 2005 r., I UZ 35/05; 4 stycznia 2001 r., V CZ 106/06).

Przekładając powyższe na realia niniejszego postępowania wskazać należy, że skarżący uzupełnił podstawy skargi nadzwyczajnej pismem z 8 lutego 2024 r., tj. w terminie otwartym do wniesienia skargi nadzwyczajnej, który – co do zasady – stosownie do art. 89 § 3 u.SN, wynosi 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a w konsekwencji nie zachodzi wskazana przez organ rentowy przesłanka do odrzucenia skargi nadzwyczajnej.

4. Zarzut naruszenia określonej w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN przesłanki szczególnej skargi nadzwyczajnej w swej istocie sprowadza się do określenia relacji pomiędzy relewantnymi przepisami ustawy systemowej, ustawy o swobodzie gospodarczej, Prawa przedsiębiorców, a przepisami ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz ustawy o dystrybucji ubezpieczeń.

Z uwagi na powyższe przypomnieć należy, że w okresie i zakresie relewantnym dla sprawy, definicja legalna zawarta w art. 8 ust. 6 pkt 1 s.u.s., uległa w istocie niewielkiej zmianie. Do 29 kwietnia 2018 r., zgodnie ze wspomnianą definicją, za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważana była osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, zaś od 30 kwietnia 2018 r., za osobę tę uważna jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem ust. 6a s.u.s. Stosownie zaś do ustępu 6a s.u.s. za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność nie uważa się osoby fizycznej, o której mowa w art. 18 ust. 1 p.p., czyli przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej. Zgodnie ze wskazanym przepisem przedsiębiorca taki nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej.

Odesłanie w treści definicji legalnej do innego aktu normatywnego powoduje, iż prawidłowa rekonstrukcja jej treści oraz zakresu, wymaga uwzględniania jego przepisów.

Stosownie do art. 2 u.s.g., działalnością gospodarczą była zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Stosownie zaś do art. 3 p.p.

działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Opierając się na powyższym Sąd Apelacyjny orzekł, że „działalność gospodarcza może stanowić tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jedynie wówczas gdy jest rzeczywiście prowadzona nadto na warunkach przewidzianych w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, czy – w obecnym stanie prawnym – art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (art. 8 ust. ustawy systemowej)” (k. 9). Następnie Sąd Apelacyjny podkreślił, że zgodnie ze wskazanymi przepisami działalność ta musi być profesjonalna (zawodowa), zorganizowana, ciągła oraz o zarobkowym charakterze i jedynie kumulatywne spełnienie wskazanych przesłanek może stanowić omawiany tytuł ubezpieczeń. Jednocześnie, w ślad za Sądem Okręgowym, Sąd Apelacyjny powtórzył, że sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej ma charakter deklaratoryjny i nie rodzi tego tytułu, podobnie jak sama wola ubezpieczonego. Również zgłoszenie się do ubezpieczeń, a nawet opłacanie składek przez przedsiębiorcę, nie stawia o tym tytule. Sąd Apelacyjny podkreślił również, że „wszystkie powyższe uwagi pozostają aktualne również w stosunku do agentów ubezpieczeniowych (którym to agentem była wnioskodawczyni), którzy z mocy prawa muszą mieć status przedsiębiorców” (k.10).

O ile nie budzi wątpliwości dokonana przez Sąd Apelacyjny wykładnia działalności gospodarczej, oparta zarówno na przepisie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak i Prawa przedsiębiorców, o tyle nie sposób się zgodzić, z użyciem przez Sąd Apelacyjny kwantyfikatora dużego i w związku z tym przyjęciem, iż działalność gospodarcza może stanowić tytuł podlegania ubezpieczeniom wyłącznie, gdy spełnia warunki przewidziane w ustawie o działalności gospodarczej albo Prawie przedsiębiorców. Podobnie, w świetle brzmienia art. 8 ust. 6 pkt 1 s.u.s., nie można się zgodzić, że przytoczone przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i Prawa przedsiębiorców, modyfikują treść definicji legalnych skonstruowanych w oparciu o wskazany przepis ustawy systemowej i „inne przepisy szczególne”, do których odsyła.

Odesłanie zawarte w art. 8 ust. 6 pkt. 1 s.u.s. posiada złożony charakter, ustawodawca konstruując je posłużył się bowiem funktorem alternatywy zwykłej. Artykuł 8 ust. 6 pkt. 1 s.u.s., do 29 kwietnia 2018 r., odsyłał do przepisów o działalności gospodarczej, zaś od 30 kwietnia 2018 r. do Prawa przedsiębiorców lub – w obu przypadkach – do innych przepisów szczególnych. Posłużenie się funktorem alternatywy zwykłej oznacza więc, że prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej mogło ale nie musiało odbywać się na podstawie ustawy o działalności gospodarczej, albo Prawa przedsiębiorców, lecz mogło odbywać się

na podstawie innych przepisów szczególnych. Już z tego tylko względu nie można się zgodzić z przyjętą przez Sąd Apelacyjny interpretacją, że „działalność gospodarcza może stanowić tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jedynie wówczas gdy jest rzeczywiście prowadzona nadto na warunkach przewidzianych w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, czy – w obecnym stanie prawnym – art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy systemowej)”.

Przyjęta przez Sąd Apelacyjny interpretacja art. 8 ust. 6 pkt. 1 s.u.s. w istocie czyniła z drugiego członu alternatywy, tj. wyrażenia „innych przepisów szczególnych” *sprefluum* ustawowe, bowiem ocena działalności, bez względu na brzmienie „innych przepisów szczególnych”, ostatecznie i tak dokonana miała być przez pryzmat art. 2 u.s.g. albo art. 3 p.p. Przypomnieć tymczasem należy, że stosownie do znaczenia funktora alternatywy zwykłej, wykładnia przepisu dokonana w oparciu o matrycę wskazanego funktora jest poprawna w trzech przypadkach czyli, gdy zachodzi przynajmniej jedno z członów alternatywy. W konsekwencji przyjąć należy, że stosownie do treści art. 8 ust. 6 pkt. 1 s.u.s. za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą działalność: (1) zarówno w oparciu o przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej albo Prawa przedsiębiorców oraz innych przepisów szczególnych; (2) w oparciu o przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej albo Prawa przedsiębiorców; (3) na podstawie innych przepisów szczególnych. Sąd Apelacyjny nie tylko pominął третią możliwość, ale wręcz ją zanegował.

Przyjmując, że stosownie do treści art. 8 ust. 6 pkt. 1 s.u.s. za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się również osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie innych, aniżeli przepisy ustawy o działalności gospodarczej albo Prawa przedsiębiorców, przepisów szczególnych, ocenić należy jaką relacja zachodzi pomiędzy przepisami ustawy systemowej, ustawy o swobodzie gospodarczej, Prawa przedsiębiorców, a przepisami ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, a w szczególności, czy te ostatnie mają charakter przepisów szczególnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym, w brzmieniu obowiązującym od 9 kwietnia 2005 r. do 29 kwietnia 2018 r., pośrednictwo ubezpieczeniowe kwalifikowane było jako działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zaś w okresie od 30 kwietnia do 30 września 2018 r., jako działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców.

Jednocześnie, stosownie do treści art. 7 ust. 1 ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym, agentem ubezpieczeniowym był przedsiębiorca wykonujący działalność agencyjną na podstawie umowy agencyjnej zawartej z zakładem ubezpieczeń i wpisany do rejestru agentów ubezpieczeniowych. Zgodnie zaś z ust. 2 wskazanego przepisu agentem ubezpieczeniowym nie mógł być przedsiębiorca prawomocnie pozbawiony prawa prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z art. 373 lub art. 374 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. 2015, poz. 233 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń agent ubezpieczeniowy oznacza przedsiębiorcę, innego niż agent oferujący ubezpieczenia uzupełniające, wykonującego działalność agencyjną na podstawie umowy agencyjnej zawartej z zakładem ubezpieczeń i wpisanego do rejestru agentów. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 pkt 15 wskazanej ustawy pośrednik ubezpieczeniowy oznacza agenta ubezpieczeniowego, agenta oferującego ubezpieczenia uzupełniające, brokera ubezpieczeniowego oraz brokera reasekuracyjnego, którzy wykonują dystrybucję ubezpieczeń albo dystrybucję reasekuracji za wynagrodzeniem.

Względy systemowe, w szczególności przedmiot ustaw o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, odesłania do ustawy o działalności gospodarczej oraz Prawa przedsiębiorców, jak i relacje zachodzące pomiędzy kluczowymi pojęciami na gruncie wskazanych aktów prawnych, nie pozostawiają wątpliwości, że przepisy ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz ustawy o dystrybucji ubezpieczeń są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt. 1 s.u.s.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Sądu Najwyższego, zasadny jest zarzut naruszenia określonej w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN przesłanki szczególnej skargi nadzwyczajnej.

5. Uzasadniając zarzut naruszenia przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej skarżący słusznie wskazał, że z art. 2 Konstytucji RP wywiedziona jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana zasadą lojalności państwa względem obywatela, która ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Co więcej, wskazać należy, że wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej zasada zaufania obywatela do państwa wyraża się także w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa. Zasada ta stanowi bowiem dla obywateli gwarancję pewności ich sytuacji.

Podstawową funkcją zasady zaufania obywatela do państwa jest ukształtowanie relacji pomiędzy jednostką a Państwem w taki sposób,

aby jednostka była należycie chroniona przed arbitralnością organów państwowych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2003 r., SK 38/01). Jednocześnie to obowiązkiem państwa i jego organów jest stworzenie odpowiednich warunków do tego, aby obywatel ufał państwu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale również do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 9 października 2001 r., SK 8/00; 27 kwietnia 1997 r., U 11/97). Prowadzi to zaś do wniosku, że rażące naruszenie prawa przez sąd, skutkuje naruszeniem zasady zaufania obywatela do państwa. Obywatel nie może być bowiem zaskakiwany wynikiem sądowej wykładni przepisu prawnego w sytuacji, gdy jego językowa treść jest jasna i jednoznaczna, zaś wykładnia systemowa prowadzi do równie jednoznacznych wniosków.

6. Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 u.SN, uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania (pkt I wyroku).

7. Zgodnie z mającą moc zasady prawnej uchwałą Sądu Najwyższego z 18 października 2023 r. I NZP 1/23, w razie wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców koszty postępowania przed Sądem Najwyższym podlegają wzajemnemu zniesieniu. Zważywszy na wskazaną zasadę prawną, a także treść art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, Sąd Najwyższy orzekł o wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną (pkt II wyroku).