

POSTANOWIENIE

Dnia 10 lutego 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

Marek Sławomir Molczyk (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z odwołania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

z udziałem M. P.

o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 10 lutego 2026 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Małych i Średnich
Przedsiębiorców od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z 24 października 2024 r., sygn. III AUz 144/24

- 1. uchyla w całości zaskarżone postanowienie Sądu
Apelacyjnego w Katowicach z 24 października 2024 r.,
III AUz 144/24 oraz poprzedzające je postanowienie Sądu
Okręgowego w Bielsku-Białej z 19 czerwca 2024 r.,
VI U 640/24 i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu
w Bielsku-Białej do ponownego rozpoznania;**
- 2. znosi wzajemnie koszty postępowania wywołanego
wniesioną skargą nadzwyczajną. D.Z.**

UZASADNIENIE

Pismem z ... kwietnia 2025 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako: „RMIŚP” lub „Rzecznik”), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wywiódł skargę nadzwyczajną od prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 24 października 2024 r., III AUz 144/24, zaskarżając przedmiotowe orzeczenie w całości.

Zaskarżonemu postanowieniu – na podstawie art. 89 § 1 *in principio* ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 622; dalej jako: „ustawa o SN”), a także na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o SN – Rzecznik:

a) zarzucił, że występujące w zaskarżonym orzeczeniu rażące naruszenia prawa oraz naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP prowadzą do naruszenia idei sprawiedliwości społecznej, określonej w art. 2 Konstytucji RP, jak i szczegółowych zasad pochodnych idei sprawiedliwości społecznej, tj.: zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa (która ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki), a które to naruszenia prowadzą do ograniczenia praw jednostki na rzecz *imperium* państwa, w konsekwencji wzruszenie zaskarżonego orzeczenia jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej;

b) zarzucił, że w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię, tj. art. 9 ust. 1 pkt 6a i 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1668, dalej jako: „ustawa o Rzeczniku”) w zw. z art. 182-184 i art. 188 k.p.a., a także w zw. z art. 7 k.p.c., prowadzącą do przyjęcia, że Rzecznik ma prawo jedynie przystępować do toczącego się postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a nie samodzielnie wnosić odwołania od decyzji organu rentowego, podczas gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisów powinna prowadzić do uznania, że RMIŚP biorąc udział w postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, na podstawie art. 188 k.p.a. nabył i na podstawie art. 7 k.p.c. utrzymał (analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku prokuratora) prawa strony,

także do wniesienia odwołania od decyzji i co za tym idzie, Rzecznik będąc uczestnikiem na prawach strony w tym postępowaniu jest uprawniony do wszelkich czynności procesowych, w tym samodzielnego wnoszenia odwołania od decyzji ZUS oraz dalszego udziału w postępowaniu sądowym zainicjowanym wniesionym odwołaniem;

c) zarzucił, że w sposób rażący narusza prawo przez błędną wykładnię, tj. art. 477¹¹ § 1 k.p.c., polegającą na przyjęciu, iż stronami postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które mogą zainicjować postępowanie sądowe, tj. wnieść odwołanie od decyzji organu rentowego, mogą być jedynie podmioty wskazane w tym przepisie, podczas gdy przepis ten nie wyklucza z katalogu podmiotów uprawnionych do występowania w charakterze strony podmiotów uprawnionych na podstawie innych przepisów prawa;

d) zarzucił, że w sposób rażący narusza prawo przez niewłaściwe zastosowanie, tj. art. 199 § 1 pkt 1, 3 k.p.c. w zw. z art. 385 k.p.c. w związku z art. 397 § 3 k.p.c., polegające na oddaleniu zażalenia Rzecznika na postanowienie Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z 19 czerwca 2024 r., VI U 640/24, o odrzuceniu odwołania Rzecznika z uwagi na wadliwe uznanie, że RMiŚP nie posiada zdolności postulacyjnej, tj. zdolności do samodzielnego działania w postępowaniu sądowym, podczas gdy:

a) Rzecznik posiada zdolność postulacyjną oraz zdolność sądową *expressis verbis* określoną w art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku w związku z art. 7 k.p.c.;

b) brak podstaw do odrzucenia odwołania w oparciu o art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.;

c) brak podstaw do odrzucenia odwołania w oparciu o art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.;

e) zarzucił naruszenie zasad oraz wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, tj.: 1) prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, 2) zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, 3) zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak i szczegółowych zasad pochodnych idei sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji RP, poprzez rażące naruszenie prawa przez błędną jego

wykładnię, tj.: art. 9 ust. 1 pkt 6a i 8 ustawy o Rzeczniku w zw. z art. 182-184 i art. 188 k.p.a., a także w związku z art. 7 k.p.c. oraz art. 477¹¹ § 1 k.p.c., a także niewłaściwe zastosowanie art. 199 § 1 pkt 3 w zw. z art. 385 w zw. z art. 397 § 3 k.p.c., polegające na znaczącym ograniczeniu uprawnień samodzielnego organu ochrony prawa stojącego na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, czyli Rzecznika, a także naruszające zasadę równości poprzez bezpodstawne ograniczenie uprawnień podmiotom (przedsiębiorcom), na których rzecz Rzecznik działa, prowadzące do ograniczenia/wykluczenia kontroli sądowej działań organu władzy publicznej w postaci decyzji administracyjnej ZUS.

W ocenie RMIŚP, powyższe naruszenia w zaskarżonym postanowieniu Sądu Apelacyjnego prowadzą do ograniczenia praw jednostki na rzecz *imperium* państwa, co pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w obszernym uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej – Rzecznik, na podstawie art. 91 § 1 ustawy o SN, wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie w całości postanowienia Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z 19 czerwca 2024 r., VI U 640/24, o odrzuceniu odwołania Rzecznika, ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Bielsku-Białej.

W skardze nadzwyczajnej przytoczono stan faktyczny i prawny sprawy. Jak wskazano, pomiędzy Rzecznikiem, przedsiębiorcą a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (dalej także jako: „ZUS” lub „Zakład”) od stycznia 2024 r. trwa spór, którego przedmiotem jest interpretacja przepisów dotyczących tzw. Małego ZUS Plus, tj. art. 18c ust. 11 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 350; dalej jako: „u.s.u.s.”, „ustawa systemowa”), ale i art. 18c ust. 3 u.s.u.s. w zw. z art. 36 ust. 14a pkt 2 tej ustawy. Bezspornie z tej preferencji składkowej przedsiębiorcy mogą korzystać przez 36 miesięcy. Pojawiły się natomiast rozbieżne interpretacje

co do tego, jak powinien być ustalany okres „ostatnich 60 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej”.

Spór ten uwidocznił się na kanwie następujących okoliczności. Otóż ze wspomnianej preferencji przedsiębiorcy mogli korzystać najwcześniej od stycznia 2019 r., albowiem od stycznia 2019 r. wszedł w życie art. 18c ustawy systemowej. W konsekwencji po upływie trzech lat (36 m-cy) korzystania z tej preferencji (od stycznia 2019 r. do grudnia 2021 r.) i dwóch lat (24 m-cy) opłacania pełnych składek na zasadzie wynikającej z art. 18 ust 8 ustawy systemowej (od stycznia 2022 r. do grudnia 2023 r.) w styczniu 2024 r. przedsiębiorcy zaczęli ponownie zgłaszać się do wspomnianej preferencji składkowej.

Przedsiębiorcy ci nie mogli skutecznie dokonać zgłoszenia, ponieważ na Platformie Usług Elektronicznych ZUS i w programie Płatnik pojawiał się komunikat „błąd krytyczny”, pracownicy Zakładu nie przyjmowali dokumentów składanych osobiście. Zdarzało się, iż organ w związku z podejmowanymi próbami złożenia dokumentów ubezpieczeniowych uprawniających do Małego ZUS Plus informował przedsiębiorców o możliwości nałożenia na nich kary grzywny w wysokości do 5 000 zł za składanie nieprawidłowych dokumentów (choć w art. 98 ustawy systemowej nie istnieje wykroczenie w postaci złożenia nieprawidłowych dokumentów), organ wskazywał, że złożenie dokumentów uprawniających do Małego ZUS Plus będzie skutkowało wstrzymaniem wypłaty zasiłku chorobowego, a także w stopniu znacznym utrudniał korzystanie zdeteminowanym przedsiębiorcom ze świadczeń zdrowotnych – ewidencjował dokumenty ZUS ZWUA, a odrzucał ZUS ZUA, a w konsekwencji w systemie e-WUŚ, tj. elektronicznej weryfikacji uprawnień świadczeniobiorców przedsiębiorcy ci figurowali jako osoby nieubezpieczone.

Sytuacja przedsiębiorców była o tyle zaskakująca, że wcześniej nawet ówczesny Prezes Zakładu wyjaśniał publicznie, iż z preferencji pn. „Mały ZUS Plus” przedsiębiorcy mogą korzystać przez okres 3 lat w ciągu 5 lat, po opłaceniu pełnych składek przez 24 miesiące będą mogli korzystać z niej ponownie. Takie też informacje znajdowały się na oficjalnych stronach rządowych.

W związku z zaistniałym sporem, Zakład wydawał decyzje administracyjne, w których esencjonalnie przedstawiał swoje stanowisko. Zdaniem ZUS, zastosowanie wykładni gramatycznej przy rekonstrukcji normy prawnej wyrażonej w art. 18c ust. 11 pkt 6 ustawy systemowej prowadzi do stwierdzenia, iż przedsiębiorcy nie mogą skorzystać z Małego ZUS Plus od stycznia 2024 r., albowiem korzystali z tej preferencji przez 36 m-cy (od stycznia 2019 r. do grudnia 2021 r.) w ciągu ostatnich 60 miesięcy, tj. w okresie od stycznia 2019 r. do grudnia 2023 r.

Wśród przedsiębiorców, którzy zgłosili się do Rzecznika z wnioskiem o podjęcie interwencji w sprawie Małego ZUS Plus był M. P. (dalej jako: „ubezpieczony” lub „przedsiębiorca”).

Pismem z ... marca 2024 r. Rzecznik wniósł o wszczęcie postępowania i wydanie decyzji o podleganie przez ubezpieczonego ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywanej działalności gospodarczej z podstawą wymiaru składek zadeklarowaną przez przedsiębiorcę od 1 stycznia 2024 r. określoną w art. 18c ust. 1-4 u.s.u.s.

Decyzją z ... marca 2024 r., nr ..., ZUS Oddział w B. Inspektorat w C. stwierdził, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz wypadkowe) dla ubezpieczonego podlegającego ubezpieczeniom, jako osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą za okres styczeń 2024 r. wynosi 4 694,40 zł. Decyzja została również doręczona RMIŚP i odebrana ... kwietnia 2024 r.

Przedsiębiorca nie wniósł odwołania od powyższej decyzji. Odwołanie wniósł Rzecznik, dołączając do niego pisemną zgodę przedsiębiorcy na jego udział w postępowaniu sądowym dotyczącym ww. decyzji.

Postanowieniem z 19 czerwca 2024 r., VI U 640/24, Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej odrzucił odwołanie Rzecznika oraz rozstrzygnął o kosztach procesu. W uzasadnieniu wydanego orzeczenia Sąd wskazał m.in., że procedura cywilna określa zamknięty katalog podmiotów mających zdolność do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego, ograniczając ten krąg do stron postępowania określonych w art. 477¹¹ k.p.c., czyli:

- ubezpieczonego (którym jest osoba ubiegająca się o świadczenie bądź ustalenie wymienione w art. 476 § 2 pkt 2 k.p.c.),
- osoby odwołującej się od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub decyzji wydanej przez ten zespół,
- innej osoby, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja,
- zainteresowanego w rozumieniu § 2 ww. przepisu.

Sąd Okręgowy podniósł, że rozszerzenie ww. katalogu jest możliwe jedynie na podstawie przepisów szczególnych, którym w tym przypadku jest art. 462 k.p.c., uprawniający organizacje pozarządowe do wnoszenia odwołań od decyzji organów rentowych za zgodą ubezpieczonego wyrażoną na piśmie.

W ocenie Sądu I instancji, Rzecznik na podstawie powyższych przepisów nie ma zdolności do samodzielnego wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego. Rzecznik nie posiada także statusu przedstawiciela ustawowego, czy pełnomocnika strony.

Zdaniem Sądu Okręgowego, do samodzielnego wniesienia odwołania nie uprawnia również RMIŚP ustawa o Rzeczniku, w tym w szczególności art. 9 ust. 1 pkt 6a tej ustawy, albowiem nie przewiduje wprost prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego, której Rzecznik nie jest stroną. Wobec powyższego brak jest podstaw do uznania, aby Rzecznik był uprawniony do zainicjowania postępowania przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, jeśli przedsiębiorca wyraził zgodę na piśmie na udział Rzecznika. W konsekwencji Sąd I instancji uznał, iż w odniesieniu do odwołania złożonego przez Rzecznika od decyzji organu rentowego droga sądowa jest niedopuszczalna i odwołanie podlegało odrzuceniu.

Od postanowienia Sądu Okręgowego RMIŚP wniósł zażalenie.

Sąd Apelacyjny w Katowicach postanowieniem z 24 października 2024 r., III AUz 144/24, oddalił zażalenie Rzecznika. W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia Sąd wskazał, iż ma świadomość, że odrzucenie odwołania od decyzji Zakładu jest uprawnione jedynie na podstawie ściśle określonych w ustawie negatywnych przesłanek postępowania cywilnego, albowiem zasadą jest dostępność drogi sądowej przed sądem powszechnym. Sąd Apelacyjny podniósł, iż katalog przesłanek do odrzucenia odwołania stanowiącego swoisty rodzaj pozwu

znajduje się w art. 199 § 1 k.p.c. i jest to katalog zamknięty, a niezasadne odrzucenie pozwu (czyli też odwołania od decyzji organu) stanowi naruszenie prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Następnie Sąd Apelacyjny pokrótce przedstawił elementarne reguły postępowania sądowego z zakresu ubezpieczeń społecznych, m.in. wskazał, że spór zainicjowany odwołaniem od decyzji organu rentowego jest rozpoznawany wedle k.p.c., a nie wedle przepisów postępowania administracyjnego, a organ rentowy *ex lege* jest stroną postępowania sądowego, a konkretniej zawsze jest stroną pozwaną. Jednocześnie Sąd podkreślił, iż dopuszczalność drogi sądowej w tego rodzaju sprawach jest uzależniona od zdolności postulacyjnej podmiotu składającego odwołanie. Po przywołaniu treści art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku, Sąd wysnuł wniosek, że w przepisie tym nadano RMIŚP uprawnienie jedynie do przystępowania do toczącego się postępowania sądowego, nie nadano natomiast kompetencji do wnoszenia odwołania. Kompetencji tej Sąd nie wyprowadził również ze stwierdzenia „na prawach prokuratora”, albowiem jego zdaniem, stwierdzenie to odnosi się jedynie do art. 60 k.p.c.

Dalej Sąd II instancji przedstawił tezę, iż zdolność postulacyjną w postępowaniach sądowych z zakresu ubezpieczeń społecznych mają jedynie podmioty *expressis verbis* wskazane w art. 477¹¹ § 1 k.p.c., a przyznanie przez ustawodawcę tego uprawnienia podmiotom spoza kręgu określonego w art. 477¹¹ § 1 k.p.c. znajduje wyraz w jednoznacznie brzmiących przepisach prawa, jak np. w art. 462 k.p.c.

Na s. 9-17 skargi nadzwyczajnej Rzecznik przedstawił listę 66 orzeczeń sądów powszechnych i stwierdził, że na terenie całej Polski (z wyjątkiem apelacji katowickiej) odwołania od decyzji Zakładu wnoszone przez Rzecznika były i są procedowane. Składy orzekające w powołanych orzeczeniach sądowych w sposób absolutnie różnorodny uzasadniały swoje rozstrzygnięcia, lecz wszystkie jednakowo uznawały dopuszczalność wnoszenia odwołania przez Rzecznika od decyzji organu rentowego.

Pismem z ... czerwca 2025 r. organ rentowy – ZUS Oddział w B., reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, złożył odpowiedź na skargę nadzwyczajną, wnosząc o oddalenie skargi nadzwyczajnej oraz o zasądzenie

od skarżącego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, liczonymi od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżone orzeczenie, tj. prawomocne postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 24 października 2024 r., III AUz 144/24 oraz poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z 19 czerwca 2024 r., VI U 640/24 – nie odpowiadają prawu.

Zgodnie z art. 89 § 1 ustawy o SN, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Skarga nadzwyczajna jest instrumentem szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu określonym w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Jej celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwych, a jednocześnie naruszających zasady sprawiedliwości społecznej, orzeczeń sądowych, które dotyczą konkretnych, zindywidualizowanych podmiotów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 2/19; wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20). Rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest jednak eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń. Wyjątkowość orzekania w ramach tej instytucji powinna dotyczyć tylko tych z nich, które nie dają się pogodzić z podstawowymi zasadami

demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarny niesprawiedliwymi (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2021 r., I NSNc 146/21).

W piśmiennictwie zauważa się, że z formalnego punktu widzenia skarga nadzwyczajna należy do nadzwyczajnych środków zaskarżenia o złożonym charakterze (*T. Ereciński, K. Weitz*, Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych, Przegląd Sądowy 2019 r., Nr 2, s. 8). Formalnoprawna analiza skargi nadzwyczajnej wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że skarga jest dopuszczalna, co otwiera możliwość jej merytorycznego rozpoznania.

Przechodząc do zasadniczych rozważań Sąd Najwyższy wskazuje, że istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do ustalenia, czy RMiŚP przysługuje legitymacja procesowa do wywiedzenia, na rzecz przedsiębiorcy (ubezpieczonego), odwołania od decyzji organu rentowego. W myśl art. 83 ust. 2 u.s.u.s., od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Sądy powszechne i ZUS stoją na stanowisku rygorystycznym, w myśl którego odwołanie mogą wnieść tylko strony postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych, przy czym ich katalog określa w sposób ścisły art. 477¹¹ k.p.c. Skarżący Rzecznik wyraża pogląd liberalny, który nakazuje uznać legitymację RMiŚP do wnoszenia odwołań na rzecz przedsiębiorców.

W tak zakreślonym sporze Sąd Najwyższy w składzie orzekającym przyznaje rację Rzecznikowi, który posiada legitymację procesową do wnoszenia odwołań od decyzji organów rentowych. Zasadność takiego zapatrywania opiera się co najmniej na czterech podstawach (argumentach).

Po pierwsze, w myśl art. 477¹¹ § 1 k.p.c., stronami w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych są ubezpieczony, osoba odwołująca się od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub decyzji wydanej przez ten zespół, inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, organ rentowy, wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i zainteresowany. Przepis ten ma niewątpliwie charakter ogólny i zasadniczo nie ma przeszkód by ustawodawca rozszerzał krąg podmiotów legitymowanych poprzez wprowadzanie regulacji szczególnych. Takim przepisem

szczególnym jest – powoływany w niniejszej sprawie – art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku, w myśl którego w zakresie ochrony praw przedsiębiorców RMiŚP może brać udział w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o których mowa w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII w dziale III ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, jeżeli stroną jest przedsiębiorca, który wyraził zgodę na piśmie na udział Rzecznika, oraz jeżeli Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym to postępowanie sądowe – na prawach przysługujących prokuratorowi.

Z kolei w myśl art. 7 zd. 1 k.p.c., prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Te uprawnienia prokuratora należy – z mocy art. 9 ust. 1 pkt 6a *in fine* ustawy o Rzeczniku – odnieść do RMiŚP, który „może żądać wszczęcia postępowania”, a więc złożyć odwołanie od decyzji organu rentowego, działając na rzecz konkretnego przedsiębiorcy. Trafnie wskazuje przy tym Rzecznik, że „art. 477¹¹ k.p.c. w ograniczonym kręgu stron postępowania sądowego nie wymienia również prokuratora ani Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie oznacza to, iż prokurator nie może być stroną w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie oznacza to również, iż stroną nie może być Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 14 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1058)” – s. 25 skargi nadzwyczajnej.

Po drugie, za poglądem liberalnym, przewidującym legitymację RMiŚP, przemawia jednoznacznie prokonstytucyjna wykładnia omawianych przepisów procesowych. Zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r., K 8/91, stwierdził *expressis verbis*: „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem”.

Powyższe dostrzegł także, choć nie uwzględnił w zakresie rozstrzygnięcia sprawy, Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, podnosząc na s. 3: „(...) niezasadne odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 k.p.c. to sytuacja wyjątkowa, która nie pozwala na realizację prawa do sądu, znajdującego swoje umocowanie w art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podkreśla, że w sytuacjach spornych należy zawsze przyznawać pierwszeństwo konstytucyjnej zasadzie (klauzuli) prawa do sądu. Odmowa (zamknięcie) drogi sądowej musi posiadać jednoznaczną podstawę prawną, której interpretacja powinna być ścisła. Całkowicie przychylić należy się do poglądu, wyrażonego przez NSA w postanowieniu z 15.05.2019 r., I OSK 719/19, w myśl którego „nawet rodzące się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej (sądowej) winny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich, a tym samym na rzecz prawa do sądu”.

Po trzecie, rozważanego problemu nie można analizować w oderwaniu od pozycji ustrojowej i ustawowych zadań RMiŚP. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Rzeczniku, organ ten stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców. RMiŚP jest więc samodzielnym organem ochrony prawa i z założenia musi być wyposażony w takie instrumenty, które pozwolą mu na efektywne wykonywanie powierzonych zadań.

W powyższe rozumowanie wpisuje się niewątpliwie, przytoczony wyżej, art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku, pozwalający brać temu organowi udział w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przy czym formułę „brać udział” należy – wbrew stanowisku sądów orzekających w niniejszej sprawie oraz ZUS – interpretować szeroko, tj. z uwzględnieniem jej najważniejszego komponentu, a więc uprawnienia do wszczęcia postępowania sądowego (złożenia odwołania).

Po czwarte wreszcie, utrzymanie w mocy zaskarżonego postanowienia (i postanowienia go poprzedzającego) – poprzez przyjęcie stanowiska rygorystycznego – naruszałoby w sposób oczywisty konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP). Z przedstawionego przez RMIŚP wykazu 66 orzeczeń sądów powszechnych wynika, że na terenie całej Polski odwołania od decyzji ZUS, wnoszone przez Rzecznika, są uznawane za dopuszczalne. Jedynie w apelacji katowickiej wydano serię orzeczeń odrzucających odwołania złożone przez RMIŚP.

Powyższe stawia obywatela (w tym wypadku – M. P.) w sytuacji swoistej dyskryminacji. Przedsiębiorca, który zwraca się do Rzecznika z wnioskiem o interwencję (wniesienie na jego rzecz odwołania) zostaje, w wyniku błędnej wykładni przepisów procesowych, pozbawiony ochrony prawnej. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 listopada 1997 r., U 11/97, ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w danym okresie czasu, zaś przepisy, na gruncie których owa praktyka została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie można ignorować podstawowego faktu, że w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania przez organy państwowe.

Konkludując, skoro w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki z art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku, to prawomocne odrzucenie odwołania RMIŚP od decyzji organu rentowego stanowiło działanie sprzeczne z ustawą. Sądy powszechne naruszyły zasadę *lex specialis derogat legi generali* oraz pominęły ustrojową i procesową rolę Rzecznika, a przede wszystkim – nie zapewniły konstytucyjnej ochrony przedsiębiorcy, naruszając dyrektywy (zasady) demokratycznego państwa prawnego, prawa do sądu oraz równości.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 ustawy o SN, uchylił w całości postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 24 października 2024 r., III AUz 144/24 oraz poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z 19 czerwca 2024 r., VI U 640/24 i sprawę

przekazał Sądowi Okręgowemu w Bielsku-Białej do ponownego rozpoznania. O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. *per analogiam* w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy o SN.

D.Z.

[r.g.]