



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Elżbieta Karska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Arkadiusz Janusz Sopata (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z wniosku T. S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J.

o ustalenie podstawy wymiaru składek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 17 grudnia 2025 r.

skargi nadzwyczajnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 8 lutego 2022 r., sygn. III AUa 7/21

- I. oddala skargę nadzwyczajną;**
- II. znosi wzajemnie koszty postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną.**

Janusz Niczyporuk

Elżbieta Karska

Arkadiusz Janusz Sopata

JW

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 3 lutego 2020 roku, znak: [...] Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. stwierdził, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie T. S. podlegającego ubezpieczeniu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą za miesiąc lipiec 2018 roku wynosi: 630,00 zł na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, chorobowe oraz wypadkowe i 3 554,93 zł na ubezpieczenie zdrowotne.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy ustalił, że wnioskodawca rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej jako wspólnik spółki cywilnej Biuro Rachunkowe od dnia 1 lipca 2018 r. w zakresie działalności rachunkowo-księgowej i doradztwa podatkowego. Z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej wnioskodawca zgłosił się do ubezpieczeń społecznych i dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego od dnia 1 lipca 2018 r. Za miesiąc lipiec 2018 r. wnioskodawca zadeklarował podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 11 107,50 zł, za sierpień 2018 r. w wysokości 2 665,80 zł, od września 2018 r. do grudnia 2018 r. w wysokości 630,00 zł miesięcznie, a od stycznia 2019 r. w wysokości 675,00 zł miesięcznie. Zakład ubezpieczeń ustalił, że wnioskodawca uzyskał świadczenia z ubezpieczenia chorobowego w wysokości 6 134,16 zł w 2018 r. i w wysokości 11 757,14 zł w 2019 r. Organ rentowy ustalił, że spółka cywilna, której wnioskodawca jest współnikiem osiągnęła w lipcu 2018 r. przychód w wysokości 22 556,30 zł i dochód w wysokości 6 906,30 zł, w sierpniu 2018 roku przychód w wysokości 22 444,30 zł i dochód w wysokości 21 153,94 zł oraz we wrześniu 2018 r. przychód w wysokości 22.936,30 zł i dochód w wysokości 18 587,74 zł. Zakład ubezpieczeń uznał, że wysokość deklarowanej podstawy wymiaru składek za lipiec 2018 r. w najwyższej dopuszczalnej wysokości nie jest uzasadniona, bowiem było to działanie krótkotrwałe i nakierowane na skorzystanie w niedalekiej przyszłości z bardzo wysokich świadczeń z ubezpieczeń społecznych, gdyż wszystkie świadczenia wypłacane są od podstawy zadeklarowanej za lipiec 2018 r. Organ rentowy podkreślił, że wysokość świadczeń z ubezpieczenia chorobowego znacznie przewyższa wysokość uiszczonych przez wnioskodawcę składek, co przekonuje, że zadeklarowanie wysokiej podstawy wymiaru składek wyłącznie za jeden miesiąc miało jedynie na celu pobieranie wysokich świadczeń z ubezpieczenia w postaci zasiłków chorobowych. Powołując się na wyrok Sądu

Najwyższego z 5 września 2018 r., sygn. akt I UK 208/17 organ rentowy stwierdził, że posiada możliwość kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym w celu zapobieżenia nabywaniu nienależnie zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na manipulacyjne zawyżanie podstawy wymiaru oczekiwanych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zdaniem organu rentowego, deklarowanie bardzo wysokiej podstawy wymiaru składek przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą jest kwalifikowane jako naruszenie zasady równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, w tym zasady solidaryzmu ubezpieczeń społecznych i przysługiwania proporcjonalnych świadczeń w zależności od okresu i wysokości opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. W związku z powyższym ustalono dla T. S. podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za lipiec 2018 r. w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia.

Wnioskodawca odwołał się od powyższej decyzji.

Wyrokiem z 28 września 2020 r., sygn. akt IV U 246/20 Sąd Okręgowy w Krośnie oddalił odwołanie T. S. oraz zasądził od wnioskodawcy na rzecz organu rentowego kwotę 180 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym dowodu z przesłuchania wnioskodawcy w charakterze strony oraz dokumentów zawartych w aktach organu rentowego Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej od 1 lipca 2018 r. Działalność prowadzona jest w formie spółki cywilnej trzech osób i polega na prowadzeniu biura rachunkowego. Udział wnioskodawcy w zyskach spółki wynosi 35%. W lipcu 2018 r. dochód spółki wyniósł 6 906,30 zł, w sierpniu 21 153,94 zł, a we wrześniu 2018 r. – 18 587,74 zł. Wnioskodawca zadeklarował podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w lipcu 2018 r. w wysokości 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, tj. w kwocie 11 107,50 zł, w sierpniu 2018 r. w wysokości 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, tj. 2 665,80 zł, zaś od września 2018 r. w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia, tj. 630,00 zł w 2018 r. i 675,00 zł w 2019 r. Wnioskodawca od lipca 2018 r. do końca 2019 r. opłacił składki na ubezpieczenia społeczne w łącznej kwocie 7 718,06 zł. Sąd ustalił, że wnioskodawca pobrał zasiłki chorobowe w okresach: od 16 do 26 sierpnia

2018 r., od 23 do 30 października 2018 r., od 27 grudnia 2018 r. do 6 stycznia 2019 r., od 4 do 10 marca 2019 r., od 20 do 29 maja 2019 r., od 19 do 25 czerwca 2019 r., od 3 do 18 sierpnia 2019 r., a ponadto wnioskodawca złożył roszczenie o wypłatę kolejnego zasiłku chorobowego od 6 do 11 listopada 2019 r. Z tytułu świadczeń z ubezpieczenia chorobowego wnioskodawca otrzymał w 2018 r. kwotę 6 134,16 zł, a w 2019 r. - 11 757,14 zł, tj. łącznie 17 891,30 zł.

W ocenie sądu I instancji, brak jest podstaw do przyjęcia zadeklarowanej maksymalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne wnioskodawcy w lipcu 2018 r. Zadeklarowanie maksymalnej podstawy wymiaru składek w pierwszym miesiącu prowadzenia działalności gospodarczej miało na celu osiągnięcie wysokich, nienależnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego z pokrzywdzeniem innych uczestników systemu. Wysokość podstawy w maksymalnej wysokości nie była uzasadniona ani faktycznie osiągniętym dochodem wnioskodawcy (bowiem 35 % z 6 906,30 zł to kwota 2 417,20 zł), ani nawet prognozą oczekiwanego przychodu, skoro był to pierwszy miesiąc działalności spółki. Sąd wskazał, że miesięczny dochód wnioskodawcy był niemal dwukrotnie niższy niż wysokość uiszczanej składki od maksymalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał za zasadne zweryfikowanie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne wnioskodawcy w celu zapewnienia wysokości świadczeń odpowiadających rzeczywistym dochodom utraconym przez wnioskodawcę z powodu choroby.

Sąd zwrócił uwagę, że możliwość sądowego zweryfikowania podstawy wymiaru składek została przewidziana przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 września 2018 roku, sygn. akt I UK 208/17, zgodnie z którym organ ubezpieczeń społecznych jest uprawniony do kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym dla zapobieżenia nabywania nienależnych lub zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na intencjonalny lub manipulacyjny zamiar uzyskania takich świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób sprzeczny z prawem lub zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych. Sąd wskazał, że w przedmiotowej sprawie na taki

intencjonalnie manipulacyjny zamiar uzyskania zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego wskazuje zadeklarowanie maksymalnej podstawy wymiaru składki tylko za jeden miesiąc (w którym uzyskano dochód z prowadzonej działalności w wysokości niewystarczającej na opłacenie wysokiej składki), od którego obliczane są świadczenia z ubezpieczenia chorobowego w sytuacji przedstawiania zwolnień chorobowych z określoną częstotliwością (tj. w odstępach nie przekraczających 3 miesięcy).

Wnioskodawca wniósł apelację od ww. wyroku Sądu Okręgowego w Krośnie.

Wyrokiem z 8 lutego 2022 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, III AUa 7/21 oddalił apelację wnioskodawcy oraz orzekł o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny oceniając jako prawidłowe ustalenia faktyczne dokonane przez sąd pierwszej instancji, uznał je za własne, a także wyjaśnił, że zdaniem sądu odwoławczego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w celu realizacji zasady równego traktowania jest uprawniony do przeciwdziałania nadużycia prawa do świadczeń także osób samodzielnie deklarujących podstawę wymiaru składek. W świetle aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego za ugruntowany uznał pogląd, że organ ubezpieczeń społecznych jest uprawniony do kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym dla zapobieżenia nabywania nienależnych lub zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na intencjonalny lub manipulacyjny zamiar uzyskania takich świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób sprzeczny z prawem lub zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2018 r. I UK 208/17).

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako: „Rzecznik”) w oparciu o art. 89 § 1 *in principia* ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 622, dalej jako: „ustawa o SN” lub „u.SN”) z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 6 w związku 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, dalej jako: „ustawa o Rzeczniku”) w związku z art. 89 § 2 ustawy o SN wniósł skargę

nadzwyczajną od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2022 r. o sygn. akt III AUa 7/21 zaskarżając przywołane wyżej orzeczenie Sądu Apelacyjnego w całości.

Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o SN:

A. 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 (tekst. jedn. Dz.U. 2024, poz. 497 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 skutkujące w szczególności naruszeniem zakazu domniemania kompetencji organu,

b. na 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,

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 Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej także jako: „ZUS”, „Zakład”, „organ rentowy”, „organ”), 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 i 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. naruszenie zasady wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: „Konstytucja RP”) tj.: zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasadę 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.

Na podstawie art. 91 § 1 ustawy o SN, Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez stwierdzenie, iż podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe Pana T. S. podlegającego tym ubezpieczeniom jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w lipcu 2018 r. jest równa kwocie zadeklarowanej przez ubezpieczonego. Ewentualnie Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną pozwany wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga nadzwyczajna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie zasługuje na uwzględnienie.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji kontroli nadzwyczajnej w art. 89-95 u.SN miało na celu zaradzenie podnoszonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ograniczeniom skargi konstytucyjnej, która nie pozwalała na adekwatną reakcję względem orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych, które wprawdzie zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można było czynić zarzutu niekonstytucyjności (zob. sygnalizacja pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego dokonana 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK ZU 2003, nr 3, poz. 24). Skarga nadzwyczajna została wprowadzona celem zaradzenia temu deficytowi nadzwyczajnych środków zaskarżenia pozwalających na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń z poszanowaniem prawa do sądu (zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02, pkt 5) afirmując w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Realizując te założenia, skarga nadzwyczajna z całą pewnością nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej (trzeciej instancji – gdy nie ma możliwości złożenia skargi kasacyjnej lub czwartej – gdy skarga kasacyjna nie została uwzględniona), ale instrument skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów

jurysdykcyjnych, zaś jej zgodność z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka była już kilkakrotnie wyjaśniana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1-6; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 1-5; z 28 września 2021 r., I NSNc 107/21).

Skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 *in principio* u.SN) i to tylko w sytuacji, gdy można ją oprzeć na przynajmniej jednej z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że połączenie ogólnej przesłanki funkcjonalnej ze szczegółowymi podstawami skargi nadzwyczajnej sformułowaniem „o ile”, jednoznacznie wskazuje na konieczność jednoczesnego zaistnienia przesłanki funkcjonalnej i którejś (przynajmniej jednej) z jej szczegółowych podstaw wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Jednocześnie, wzajemna relacja, zachodząca między przesłanką funkcjonalną i przesłankami szczegółowymi wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny zaistnienia podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy ziściła się również przesłanka funkcjonalna (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 2; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 10).

Na podmiocie inicjującym kontrolę nadzwyczajną prawomocnego orzeczenia ciąży obowiązek przytoczenia i uzasadnienia podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c.). Oznacza to konieczność wskazania i uzasadnienia nie tylko którejś spośród szczegółowych podstaw skargi (art. 89 § 1 pkt. 1-3 u.SN), ale następnie również wykazania, w kontekście realiów konkretnej sprawy, zaistnienia przesłanki funkcjonalnej (art. 89 § 1 *principium* u.SN), czyli wyjaśnienia, z czego wynika konieczność zapewnienia zgodności z zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. O ile jednak ocena spełnienia przesłanek szczegółowych sprowadza się, w dużym uproszczeniu, do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki

funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; z 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

Również z tego względu, przy odpowiednim stosowaniu art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, przewidującego związanie sądu podstawami skargi, uwzględnić należy specyfikę przesłanki funkcjonalnej skargi nadzwyczajnej. Konieczność zapewnienia zgodności z art. 2 Konstytucji RP wymaga wzięcia pod uwagę sformułowanych w orzecznictwie i doktrynie zasad konkretyzujących tę normę ustrojową. Sąd Najwyższy nie może jednak abstrahować od całokształtu zasady wyrażonej w tym przepisie Konstytucji RP, nawet jeśli ten nie wyeksplikował z należytą dokładnością istotnych dla sprawy aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20).

Badając ustawowe przesłanki zasadności i dopuszczalności wniesionej skargi nadzwyczajnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 listopada 2022 r. o sygn. akt III AUa 180/22, należy zwrócić uwagę na to, że zaskarżone orzeczenie wydane zostało przez sąd powszechny i jest prawomocne. Z akt sprawy nie wynika również, by wniesiono wcześniej skargę nadzwyczajną (art. 90 § 1 u.SN). Zaskarżone orzeczenie nie może też zostać wzruszone w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Przechodząc do meritum sprawy, ale nie odnosząc się jeszcze do zarzutów skargi nadzwyczajnej trzeba stwierdzić, że w niniejszej sprawie faktem jest, że T. S. osiągał niskie przychody z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej oraz że korzystał z wysokich zasiłków. Ubezpieczony deklarując maksymalną podstawę wymiaru składek nie miał ku temu podstaw nawet w prognozie oczekiwanego przychodu. Mógł zaś być niemal pewny ziszczenia się jednego z ryzyk socjalnych, choć rodzaj i rozmiar podjętej działalności nie niósł za sobą ekspektatywy uzyskania przychodu pozwalającego na pokrycie kosztów składek na ubezpieczenie społeczne w maksymalnej wysokości.

Oceniając te fakty przez pryzmat zarzutów skargi nadzwyczajnej trzeba stwierdzić, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie ma racji. Problem prawny występujący w sprawie dotyczy przede wszystkim prawa organu rentowego do kontroli podstawy wymiaru składki. W tym względzie Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 29 listopada 2023 r. podjął uchwałę, której nadał moc zasady prawnej i w której stwierdza się, że: „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. 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, tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 1230 ze zm.)”.

Konsekwencją jej jest zaakceptowanie mechanizmu prowadzącego do możliwości korekty zadeklarowanej składki analogicznie jak ma to miejsce w stosunku do wynagrodzenia w umowie o pracę albo umowie zlecenia. Tym samym za chybione należy uznać zarzuty skargi nadzwyczajnej o bezpodstawnym odejściu od wykładni literalnej oraz o zastosowaniu wykładni *contra legem* zawierającej element nowości normatywnej. Wykładnia językowa nie ma zastosowania do rezultatów niesprawiedliwych. Takie wyniki wykładni Sąd Najwyższy uznaje za irracjonalne, bowiem u ich podłoża leży niespójność aksjologiczna.

Ponadto podobne luki są wyjaśniane poprzez odwołanie się do racjonalnego ustawodawcy. Skorzystanie bowiem z kompetencji do zadeklarowania podstawy wymiaru składki nie może być dowolne, gdyż prowadzi do nadużycia ani nie może być sprzeczne z naturą ubezpieczeń społecznych. Podkreślić trzeba, że ustawodawca skorygował mankamenty systemu na podstawie ustawy z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1066).

Nie można też przychylić się do zarzutu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców dotyczącego naruszenia reguł preferencji tj. zasady interpretacji na korzyść podmiotu zobowiązanego w prawie daninowym ani też zarzutu o

bezpodstawnym przyjęciu, iż zasada równego traktowania ubezpieczonych oznacza identyczne kompetencje zakładu do kwestionowania podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w odniesieniu do zupełnie różnych grup ubezpieczonych (pracowników i przedsiębiorców), pomimo odmiennych regulacji prawnych dotyczących tych grup ubezpieczonych i ich odmiennych cech istotnych.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców powołał też uchwałę Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r. o sygn. II UZP 1/10 jako podstawę braku kompetencji ZUS do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

Trzeba zgodzić się z rozumowaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu do uchwały III UZP 3/23, w którym stwierdza się, że „uchwała z 2010 r. nie wyrażała zgody na nadużycia w zakresie korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, w tym przez nieuzasadnione zawyżanie podstawy wymiaru składek. Nie wykreowała normy, że osoby prowadzące działalność gospodarczą w każdej sytuacji będą miały zasiłki chorobowe albo macierzyńskie w maksymalnej wysokości, gdy zadeklarują maksymalną podstawę wymiaru składek i opłacą odpowiednią składkę. Uchwała mogła zostać opatrnie zrozumiana. Odnosiła się do sytuacji, w której działalność gospodarcza była utrwalona i z tej przyczyny ubezpieczona była uprawniona do zgłoszenia maksymalnej podstawy wymiaru składek. Uchwała nie wyrażała zatem materialnej akceptacji dla braku równowagi między przychodami i wydatkami, czyli również składkami na ubezpieczenia społeczne. Nie jest normalną sytuacją, gdy osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej nie ma przychodów albo są niewielkie, a mimo to płaci składki od maksymalnej podstawy tylko po to, aby pobierać maksymalne świadczenia z ubezpieczenia chorobowego. Jednocześnie obowiązywał regulacja ustawy zasiłkowej, która po krótkim okresie opłacania składek uprawniała ubezpieczonych do uzyskiwania zasiłków chorobowego i macierzyńskiego od podwyższanych przez nich podstaw wymiaru składek. Powodowało to nadużycia, wobec których pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie mógł być bierny”.

Skarżący zarzucił też rażące naruszenie art. 58 § 1-3 oraz art. 83 § 1 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że zadeklarowanie kwoty podstawy wymiaru składek na maksymalnym poziomie jest w tym przypadku sprzeczne z ustawą albo ma na celu jej obejście, jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub złożone dla pozorów, a w konsekwencji nieważne. Dalej skarżący słusznie zauważa, że 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 cywilno-prawny, zaś przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter przepisów prawa publicznego i nie zawierają odesłania do przepisów prawa cywilnego.

W tym względzie należy podkreślić, że deklaracja podstawy wymiaru składek nie jest czynnością prawa cywilnego, a zatem do jej oceny nie można stosować wprost rozwiązań z art. 5 k.c. (art. 58 k.c.). Dana czynność, gdy jest sprzeczna z ustawą albo ma na celu obejście prawa jest nieważna. Stąd intencjonalne działanie nie powinno być chronione tym bardziej, że w początkowym okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, ubezpieczony deklarował maksymalną wysokość podstawy wymiaru składek, która nie miała odzwierciedlenia w przychodach, zaś w kolejnych miesiącach zrealizowało się ryzyko socjalne, którego wystąpienie było pewne w momencie rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Ponadto trafnie przyjmuje się, że relacji między składką i świadczeniem nie rozpatruje się w kategoriach cywilno-prawnych, przyjmując, że w prawie ubezpieczeń społecznych zasada ekwiwalentności świadczeń jest modyfikowana przez zasadę solidarności społecznej.

Sąd Najwyższy uzasadniając w uchwale III UZP 3/23 prawo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do kontroli i weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składek stwierdził, iż „znajduje ona wsparcie w zasadach prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza zasadzie solidarności (wspólnoty ryzyka). Z zasady tej wynika reguła sprawiedliwej kompensacji szkody, proporcji pomiędzy składką i świadczeniem, godziwością świadczenia względem wkładu. Ustanowienie nadmiernie wysokiej podstawy wymiaru składek w stosunku do rezultatów prowadzonej działalności gospodarczej jest sprzeczne z zasadami współżycia

społecznego, w szczególności przez naruszenia lojalności jednych ubezpieczonych wobec drugih (pobieranie zawyżonych świadczeń kosztem innych ubezpieczonych), a także sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem ubezpieczeń społecznych”.

W związku z tym nie można zgodzić się ze skarżącym, iż w sposób rażący naruszono art. 18 ustawy systemowej ani też, że dokonano błędnej wykładni norm kompetencyjnych z niej wynikających bowiem „uprawnienia ZUS w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych są określone w sposób otwarty, a nie zamknięty (...) nie są zatem oparte na zamkniętej egzemplifikacji, co prowadzi do stwierdzenia, że kontrola danej sytuacji nie musi być ściśle określona w ustawie. ZUS wydaje decyzje, które podlegają kontroli sądowej. Z drugiej strony prawo do kontroli nie jest bezwarunkowe, gdyż musi mieć swoją przyczynę (kauzę). W aspekcie obecnej sprawy przywołać wypada art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy systemowej (do zadań ZUS należy m.in. „wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne”), jej art. 83 ust. 1 pkt 3 (ZUS wydaje decyzje m.in. w zakresie „ustalania wymiaru składek i ich poboru”) oraz art. 86 ust. 1 pkt 2 (do zakresu kontroli przeprowadzanej przez ZUS wykonywania zadań i obowiązków płatników składek należy w szczególności „prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek”). Łącznie, literalne odczytanie tych przepisów, bez potrzeby odwoływania się do pozostałych metod interpretacyjnych, pozwala na wywiedzenie z nich normy kompetencyjnej ZUS-u do kontroli zadeklarowanej przez ubezpieczonego wysokości podstawy wymiaru składki ubezpieczeniowej oraz jej weryfikacji i rozumowanie takie nie nosi cech ani wykładni rozszerzającej, ani domniemywania ww. kompetencji”.

Nie można też zgodzić się ze skarżącym, że wymienione w treści skargi nadzwyczajnej normy kompetencyjne mają charakter norm imperatywnych, które w żaden sposób nie umożliwiają organowi kwestionowania zadeklarowanej w granicach ustawowych podstawy wymiaru składek. Podobnie błędnym jest twierdzenie skarżącego, że składka w granicach wskazanych ma charakter kwoty deklarowanej i „nie ma znaczenia osiągnany przez przedsiębiorcę przychód ani strata, ani spodziewane korzyści z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

W związku z tym, że Sąd Najwyższy rozpoznając skargę nadzwyczajną nie dopatrywał się naruszenia przepisów ustawy systemowej, to tym samym wykluczył

naruszenie zasad oraz wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, podobnie jak zasad państwa prawa lub konstytucyjnego prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego czy zasady wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Ponadto, oceniając zaskarżone orzeczenie kryteriami przewidzianymi dla skargi nadzwyczajnej, trzeba zwrócić szczególną uwagę na podstawowy warunek, jakim jest wymóg wykazania przez podmiot ją wnoszący 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. 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. Składając skargę nadzwyczajną niezbędne jest zatem wykazanie w niej przyczyny, z powodu której zachodzi konieczność uchylenia orzeczenia dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Przechodząc do końcowej oceny rozpoznawanej skargi nadzwyczajnej, biorąc pod uwagę przedstawiony stan prawny, stanowisko doktryny oraz oceniając fakty przez pryzmat zarzutów stawianych w uzasadnieniu tego środka zaskarżenia należy stwierdzić, że skarżący nie ma racji. Zdaniem Sądu Najwyższego zaskarżonemu wyrokowi Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie nie można przypisać cechy naruszenia, a tym bardziej rażącego naruszenia prawa. Sąd Najwyższy tym samym nie dopatrywał się w ww. orzeczeniu naruszeń wymienionych w treści skargi nadzwyczajnej przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak przepisów k.c., k.p.c. czy ustawy systemowej i wobec powyższego skargę nadzwyczajną oddalił.

Przez „rażące naruszenie prawa” należy rozumieć naruszenie prawa na tyle wyraźne, że do jego ustalenia nie jest konieczne prowadzenie złożonych procesów

intelektualnych (zob. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 467). Również Sąd Najwyższy, w wielu orzeczeniach wskazywał, że „rażące” naruszenie musi być „oczywiste”, czyli „widoczne dla przeciętnego prawnika *prima facie* bez konieczności wnikliwej analizy” (zob. postanowienie z 29 marca 2019 r., V CSK 326/18; wyrok z 8 czerwca 2017 r., SNO 22/17; wyrok z 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19; wyrok z 21 września 2021 r., I NSNc 59/20; wyrok z 28 września 2021 r., I NSNc 107/21). Ponadto, w przypadku skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy wskazał, że ocena tego, czy doszło do rażącego naruszenia prawa jest uzależniona od takich kryteriów jak: pozycja naruszonej normy w hierarchii norm prawnych, istotność naruszenia, a także skutki naruszenia dla stron postępowania (zob. Sądu Najwyższego: z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19; z 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19).

Zarzucone naruszenie prawa nie występuje, a zatem nie może być ani rażące, ani też oczywiste. W konsekwencji orzeczenie nie było sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa i jego organów, pewności prawa oraz prawidłowości stosowania prawa przez organy państwa (art. 2 Konstytucji). W związku z tym nie zachodzi konieczność ingerowania w powagę rzeczy osądzonej zważywszy na fakt, że zdaniem Sądu Najwyższego skarżący nie wykazał spełnienia przesłanek, które pozwoliłyby uznać, że orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa.

Zarówno samo brzmienie art. 2 Konstytucji, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma być urzeczywistniany przez demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87 oraz z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 136). Odnosząc się do wzajemnej relacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej – Trybunał wskazał, że zasad tych nie należy sobie przeciwstawiać, bowiem

sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87 oraz z 17 czerwca 2003 r., P 24/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 55).

Jak zaznaczył Trybunał, wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej „dyrektywy programowej”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK 2001, nr 8, poz. 258).

Sąd Najwyższy nie podziela stanowiska Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jakoby wskazane naruszenie było nie tylko oczywiste, ale i rażące. W istocie naruszenie prawa jest rażące wtedy, gdy w jego następstwie powstają skutki niemożliwe do aprobaty w świetle wymagań praworządności, czy też powodują niemożność akceptacji zaskarżonego orzeczenia jako aktu wydanego przez organ praworządnego państwa. Zaskarżonemu wyrokowi nie można takich cech przypisać.

Biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności Sąd Najwyższy stwierdza, że w przedmiotowej sprawie powaga rzeczy osądzonej oraz stabilność orzeczeń, nakazują oddalić wniesioną przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców skargę nadzwyczajną, bowiem w tym przypadku Sąd Najwyższy nie dopatrywał się naruszenia prawa materialnego ani zasady rzetelnej procedury sądowej. Sąd Najwyższy dokonując wyważenia racji przemawiających za utrzymaniem w mocy wyroku, a ogółem racji wynikających z integralnie pojmowanej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, stoi na stanowisku, że względy słuszności przemawiają za tym, by orzeczenie to utrzymać w mocy oraz stwierdza, że oddalenie skargi nadzwyczajnej nie będzie zagrażało zgodności decyzji jurysdykcyjnych z art. 2 ani też z art. 45

Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 u.SN orzekł jak w sentencji. Jednocześnie, na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

Zdanie odrębne do orzeczenia złożył ławnik Sądu Najwyższego Arkadiusz Janusz Sopata.

**Zdanie odrębne
Ławnika Sądu Najwyższego Arkadiusza Sopaty
do wyroku oraz uzasadnienia wyroku
Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych
z dnia 17 grudnia 2025 r.
w sprawie o sygn. akt II NSNc 266/24
w zakresie rozstrzygnięcia oraz motywów rozstrzygnięcia**

Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem przyjętym przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 17 grudnia 2025 r. w sprawie o sygn. akt II NSNc 266/24, dlatego składam zdanie odrębne w zakresie rozstrzygnięcia, które zapadło na skutek wniesionej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej również: skarżący) skargi nadzwyczajnej od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 7/21, jak i zaprezentowanych przez Sąd Najwyższy - w uzasadnieniu, motywów rozstrzygnięcia.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w oparciu o 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), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności

z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 1 i art. 10 ust. 1 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 związku z art. 89 § 2 ustawy o SN wniósł skargę nadzwyczajną od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2022 r. o sygn. akt III AUa 7/21 zaskarżając przywołane wyżej orzeczenie Sądu Apelacyjnego w całości.

Na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o SN Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

A. iż w sposób rażąco 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. z 2024 r., poz. 497 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 skutkujące w szczególności naruszeniem zakazu domniemania kompetencji organu,
- b. na 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,
- 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 Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej także jako: „ZUS”, „Zakład”, „organ rentowy”, „organ”), 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 i 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. naruszenie zasady wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: „Konstytucja RP”) tj.: zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasadę 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.

Na podstawie art. 91 § 1 ustawy o SN, Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez stwierdzenie, iż podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe Pana T. S. podlegającego tym ubezpieczeniom jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w lipcu 2018 r. jest równa kwocie zadeklarowanej przez ubezpieczonego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Na wstępie należy zauważyć, iż część uzasadnienia nie dotyczy przedmiotowej sprawy. I tak fragment: *„Badając ustawowe przesłanki zasadności i dopuszczalności wniesionej skargi nadzwyczajnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 listopada 2022 r. o sygn. akt III AUa 180/22, należy zwrócić uwagę na to, że zaskarżone orzeczenie wydane zostało przez sąd powszechny i jest prawomocne. Z akt sprawy nie wynika również, by wniesiono wcześniej skargę nadzwyczajną (art. 90 § 1 u.SN). Zaskarżone orzeczenie nie może też zostać wzruszone w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.”* (str. 9), nie odnosi się do tejże skargi nadzwyczajnej, gdyż ta została wniesiona od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2022 r. o sygn. akt III AUa 7/21.

W uzasadnieniu czytamy również, iż: *„Skarżący zarzucił też rażące naruszenie art. 58 § 1-3 oraz art. 83 § 1 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że zadeklarowanie kwoty podstawy wymiaru składek na maksymalnym poziomie jest w tym przypadku sprzeczne z ustawą albo ma na celu jej obejście, jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub złożone dla pozorów, a w konsekwencji nieważne. Dalej skarżący słusznie zauważa, że 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 cywilno-prawny, zaś przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter przepisów prawa publicznego i nie zawierają odesłania do przepisów prawa cywilnego.” (str. 12). Zadziwiające, że w uzasadnieniu znalazły się powyższe stwierdzenia, gdyż w swojej skardze Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie zarzucił rażącego naruszenia art. 58 § 1-3 oraz art. 83 § 1 k.c.

Dlatego też bardzo możliwe, że decyzja większości składu orzekającego o rozstrzygnięciu, polegającego na oddaleniu skargi nadzwyczajnej byłaby inna, gdyby szczegółowemu badaniu poddano odpowiedni materiał zebrany w sprawie rozpatrywanej przez wyznaczony do tej sprawy skład orzekający, nie sugerując się rozstrzygnięciem, które zapadło w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 listopada 2022 r. o sygn. akt III AUa 180/22 (II NSNc 402/23).

Nie przekonuje odwołanie się większości składu orzekającego do uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zapadłej w dniu 29 listopada 2023 r. w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt III UZP 3/23), której nadano moc zasady prawnej i zawarte tam argumenty, w sytuacji, kiedy ci sami sędziowie, będąc w innych składach orzekających, już po dacie wskazanej powyżej, orzekali w tożsamych sprawach ze skargi nadzwyczajnej wniesionych przez ten sam uprawniony podmiot, tj. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i w orzeczeniach tych Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych uchylił zaskarżone wyroki w całości i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 15 maja 2024 r., II NSNc 371/23; z dnia 11 grudnia 2024 r., II NSNc 267/24).

Oceniając fakty przez pryzmat skargi nadzwyczajnej w przedmiotowej sprawie, decydująca o rozstrzygnięciu część składu orzekającego stwierdziła, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie ma racji. Podkreślono – przywołując uchwałę III UZP 3/23, że: *„Problem prawny występujący w sprawie dotyczy przede wszystkim prawa organu rentowego do kontroli podstawy wymiaru składki. W tym względzie Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 29 listopada 2023 r. podjął uchwałę, której nadał moc zasady prawnej i w której*

stwierdza się, że: „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. 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, tekst jedn. Dz. U. 2023 r., poz. 1230 ze zm.)” (str. 10).

Następnie uzasadniając swoją decyzję o oddaleniu skargi nadzwyczajnej przeważająca część składu orzekającego zgodziła się również z „[r]ozumowaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu do uchwały III UZP 3/23, w którym stwierdza się, że „uchwała z 2010 r. nie wyrażała zgody na nadużycia w zakresie korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, w tym przez nieuzasadnione zawyżanie podstawy wymiaru składek. Nie wykreowała normy, że osoby prowadzące działalność gospodarczą w każdej sytuacji będą miały zasiłki chorobowe albo macierzyńskie w maksymalnej wysokości, gdy zadeklarują maksymalną podstawę wymiaru składek i opłacą odpowiednią składkę. Uchwała mogła zostać opatrzenie (sic!) zrozumiana. Odnosiła się do sytuacji, w której działalność gospodarcza była utrwalona i z tej przyczyny ubezpieczona była uprawniona do zgłoszenia maksymalnej podstawy wymiaru składek. Uchwała nie wyrażała zatem materialnej akceptacji dla braku równowagi między przychodami i wydatkami, czyli również składkami na ubezpieczenia społeczne. Nie jest normalną sytuacją, gdy osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej nie ma przychodów albo są niewielkie, a mimo to płaci składki od maksymalnej podstawy tylko po to, aby pobierać maksymalne świadczenia z ubezpieczenia chorobowego. Jednocześnie obowiązywał (sic!) regulacja ustawy zasiłkowej, która po krótkim okresie opłacania składek uprawniała ubezpieczonych do uzyskiwania zasiłków chorobowego i macierzyńskiego od podwyższanych prze (sic!) nich podstaw wymiaru składek. Powodowało to nadużycia, wobec których pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie mógł być bierny” (str. 11-12).

W następnej części uzasadnienia ta sama część składu orzekającego w przedmiotowej sprawie podzieliła stanowisko zawarte w uzasadnieniu uchwały III UZP 3/23 podnosząc, że *„Sąd Najwyższy uzasadniając w uchwale III UZP 3/23 prawo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do kontroli i weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składek stwierdził, iż „znajduje ona wsparcie w zasadach prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza zasadzie solidarności (wspólnoty ryzyka). Z zasady tej wynika reguła sprawiedliwej kompensacji szkody, proporcji pomiędzy składką i świadczeniem, godziwością świadczenia względem wkładu. Ustanowienie nadmiernie wysokiej podstawy wymiaru składek w stosunku do rezultatów prowadzonej działalności gospodarczej jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, w szczególności przez naruszenia lojalności jednych ubezpieczonych wobec drugih (pobieranie zawyżonych świadczeń kosztem innych ubezpieczonych), a także sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem ubezpieczeń społecznych”*” (str. 13).

Powoływanie się przez większość składu orzekającego na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2023 r. (III UZP 3/23), jako argument za podjęciem decyzji o oddaleniu skargi nadzwyczajnej w rozpatrywanej sprawie (II NSNc 266/24) charakteryzuje się brakiem konsekwencji w obliczu wcześniej wydanych przez siebie orzeczeń (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 15 maja 2024 r., II NSNc 371/23; z dnia 11 grudnia 2024 r., II NSNc 267/24).

W składzie orzekającym rozpatrującym skargę nadzwyczajną o sygn. akt II NSNc 371/23 wniesioną przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 567/22 zasiadał jeden z członków składu rozpatrującego przedmiotową skargę nadzwyczajną (II NSNc 266/24). Wyrokiem Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 15 maja 2024 r. uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu zapadłej decyzji czytamy m.in., iż: *„Należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy odnosił się już wielokrotnie do kwestii uprawnienia organu rentowego do podważania zadeklarowanej przez przedsiębiorcę podstawy wymiaru składki i samodzielnego ustalania jej niższej wartości (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23; z 19 kwietnia 2023 r., II NSNc*

171/23; z 15 czerwca 2023 r., II NSNc 197/23; z 22 czerwca 2023 r., II NSNc 204/23 i z 13 marca 2024 r., II NSNc 348/23).

Zgodnie z art. 18 ust. 8 u.s.u.s., podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 i 5a, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 u.s.o.s. na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku. Przy rozstrzygnięciu zasygnalizowanego problemu, stanowiącego również istotę postawionego przez Rzecznika zarzutu, kluczowa pozostaje uchwała składu siedmiu sędziów z 21 kwietnia 2010 r. (II UZP 1/10), w której Sąd Najwyższy wskazał, że **„Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.”**” (str. 9-10 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt II NSNc 371/23). Dalej ten sam skład orzekający stwierdza, że: „[a]naliza art. 18 u.s.u.s. prowadzi do wniosku, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą została określona inaczej niż w przypadku ubezpieczonych, co do których podstawę tę odniesiono do przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych lub kwoty uposażenia, wynagrodzenia bądź innego rodzaju świadczenia. Łączy się to ze specyfiką działalności prowadzonej na własny rachunek i trudnościami przy określaniu przychodu z tej działalności. Z tych względów określenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ustawodawca pozostawił osobom prowadzącym pozarolniczą działalność. W konsekwencji w przypadku tych ubezpieczonych obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ich wysokość nie są powiązane z osiągniętym faktycznie przychodem, lecz wyłącznie z istnieniem tytułu ubezpieczenia i zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą, niezależnie od tego, czy ubezpieczony osiąga przychody i w jakiej wysokości. **Po stronie osoby prowadzącej pozarolniczą działalność**

istnieje zatem uprawnienie do zadeklarowania w granicach określonych ustawą dowolnej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, wobec czego sposób w jaki realizuje to uprawnienie zależy wyłącznie od jej decyzji. Ingerencja w tę sferę jakiegokolwiek innego podmiotu jest niedopuszczalna, chyba że ma wyraźne umocowanie w przepisach. Kompetencji ZUS do dokonywania ocen w zakresie sposobu wykonywania przez ubezpieczonego jego prawa nie można się zatem ani domyślać, ani wywodzić ich wyłącznie „z kardynalnych wartości i zasad obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych”. Uprawnień organu rentowego do takiego zachowania nie można doszukać się również w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych, w tym w art. 83 ust. 1 i 2 w zw. z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 u.s.u.s.”. (str. 11-12 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt II NSNc 371/23).

Z kolei w składzie orzekającym rozpatrującym skargę nadzwyczajną o sygn. akt II NSNc 267/24 wniesioną przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 9 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 97/21 zasiadał drugi z członków składu rozpatrującego przedmiotową skargę nadzwyczajną (II NSNc 266/24). Wyrokiem Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 11 grudnia 2024 r. uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania. Z uzasadnienia wyroku dowiadujemy się, że: **„[Z]US nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą systemową. Uzasadniając powyższe Sąd Najwyższy wskazał, że przedmiotem stosunków ubezpieczenia są prawa i obowiązki ubezpieczonego oraz instytucji ubezpieczeniowej dotyczące składek oraz ochrony ubezpieczeniowej. Cechą charakterystyczną wskazanych więzi prawnych jest występowanie szczególnego rodzaju zależności polegającej na tym, że objęcie ochroną ubezpieczeniową wiąże się z powstaniem obowiązku opłacania składek.”** (str. 8-9 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt II NSNc 267/24). W dalszej części uzasadnienia stwierdza się, że: **„[a]naliza art. 18 ustawy systemowej prowadzi do**

wniosku, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą została określona inaczej niż w przypadku ubezpieczonych, co do których podstawę tę odniesiono do przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych lub kwoty uposażenia, wynagrodzenia bądź innego rodzaju świadczenia. Łączy się to ze specyfiką działalności prowadzonej na własny rachunek i trudnościami przy określaniu przychodu z tej działalności. Z tych względów **określenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ustawodawca pozostawił osobom prowadzącym pozarolniczą działalność. W konsekwencji, w przypadku tych ubezpieczonych obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ich wysokość nie są powiązane z osiągniętym faktycznie przychodem, lecz wyłącznie z istnieniem tytułu ubezpieczenia zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą, niezależnie od tego, czy ubezpieczony osiąga przychody i w jakiej wysokości. Po stronie osoby prowadzącej pozarolniczą działalność istnieje zatem uprawnienie do zadeklarowania w granicach określonych ustawą dowolnej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, wobec czego sposób w jaki realizuje to uprawnienie zależy wyłącznie od jej decyzji. Ingerencja w tę sferę jakiegokolwiek innego podmiotu jest niedopuszczalna, chyba że ma wyraźne umocowanie w przepisach. Kompetencji ZUS do dokonywania ocen w zakresie sposobu wykonywania przez ubezpieczonego jego prawa nie można się zatem ani domniemywać, ani wywodzić ich wyłącznie „z kardynalnych wartości i zasad obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych”. Wobec powyższego, uprawnień tego organu do takiego zachowania nie można doszukać się również w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych, w tym w art. 83 ust. 1 i 2 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 ustawy systemowej.”** (str. 9-10 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt II NSNc 267/24).

Może dziwić i dlatego jest to warte odnotowania, że dwa powyższe orzeczenia (II NSNc 371/23, II NSNc 267/24) zapadły już po uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (III UZP 3/23), w której – przecież odmiennie niż w dwóch powyższych orzeczeniach – uznano, że „**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, jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.)”.

Wracając do treści uzasadnienia rozpatrywanej skargi nadzwyczajnej (II NSNc 266/24), nie można zgodzić się z argumentami sformułowanymi w tymże uzasadnieniu, iż: „*Ubezpieczony deklarując maksymalną podstawę wymiaru składek nie miał ku temu podstaw nawet w prognozie oczekiwanego przychodu.*” (str. 10). Mając odmienne zdanie na ten temat stwierdzić należy, że deklarując nawet maksymalną podstawę wymiaru składek, ubezpieczony realizował przyznane mu uprawnienia wynikające m.in. z art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten jasno określa, iż „**podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 i 5a, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek**”. Zdefiniowana regulacja formułuje bowiem powszechną dyspozycję dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, nie czyniąc z niej jakiegось wyjątkowego przywileju. Zatem weryfikacja w zakresie indywidualnych spraw, w myśl art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dokonywana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych może sprowadzać się wyłącznie do zbadania, czy ubezpieczony zadeklarował podstawę wymiaru składek w zakreślonych przez prawo granicach, a nie określenie jej poziomu w odniesieniu do wysokości osiągniętego przychodu. W tym miejscu należy również wyraźnie zasygnalizować, że przyznanie kompetencji ZUS do weryfikacji podstawy wymiaru składek, w przypadku podjęcia

pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie jest znane ustawie i narusza regułę umiejscowioną w art. 7 Konstytucji RP.

Przede wszystkim należy wydobyć z zapomnienia, że art. 7 Konstytucji RP, statuujący zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Według Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6/A, poz. 66, z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, OTK ZU 2017, poz. 68). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji RP, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Zatem organ władzy publicznej zobowiązany jest do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Zawsze norma kompetencyjna w obszarze prawa publicznego, podlega wykładni ścisłej, a organy nie mogą działać, jeżeli ustawa ich do tego wyraźnie nie upoważni.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż przepis kompetencyjny „*podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę...*” a „*z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawa, wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził*”. (zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94).

W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), niedopuszczalne jest akceptowanie przez sądy czynności organów władzy publicznej pojętych bez właściwej podstawy prawnej.

Określenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ustawodawca pozostawił osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Następstwem tego, w przypadku tych ubezpieczonych, obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, jak również ich wysokość, nie są skorelowane z osiągniętym przychodem, lecz wyłącznie z istnieniem tytułu ubezpieczenia - i co istotne, z zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą i to niezależnie od tego, czy ubezpieczony osiąga przychody oraz w jakiej wysokości. Dokonanie czynności prawnej przez osobę rozpoczynającą pozarolniczą działalność gospodarczą, tj. zadeklarowanie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w granicach dopuszczonych przez prawo, dla osiągnięcia skutków, jakie ustawa z nią wiąże, np. uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, nie świadczy o zamiarze obejścia prawa, podobnie jak inne cele stawiane sobie przez osobę rozpoczynającą pozarolniczą działalność gospodarczą, takie jak np. chęć pozyskania środków utrzymania. Stąd wniosek, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, o ile mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

Reasumując, należy przyznać, że skład orzekający w rzeczonej skardze nadzwyczajnej miał świadomość, iż mamy do czynienia z brakiem spójności w rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego w tożsamych sprawach (ustalenie podstawy wymiaru składek), co prowadzi do nieprzewidywalności orzeczeń, które zapadają przed Sądem Najwyższym (por. uchwała składu siedmiu sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, w której stwierdzono, że „**Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o**

systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.)”; uchwała składu siedmiu sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., UZP III 2/23, w której stwierdzono, że „**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, jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.)”; wyroki zapadłe w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego:

- z 5 lutego 2025 r., II NSNc 94/24, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 30 sierpnia 2023 r., sygn. III AUa 2751/20 – oddalona,
- z 25 maja 2023 r., II NSNc 106/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 29 lipca 2020 r., sygn. III AUa 560/20 – odrzucona,
- z 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 1124/20 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 19 kwietnia 2023 r., II NSNc 171/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 10 lutego 2022 r., sygn. III AUa 183/21 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 29 kwietnia 2025 r., II NSNc 171/24, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 26 kwietnia 2022 r. sygn. akt III AUa 218/22 – z urzędu zawieszono postępowanie w sprawie na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym

(tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 622) do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy spraw o sygnaturach I NZP 1/25 oraz I NZP 3/25,

- z 14 listopada 2023 r., II NSNc 193/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 14 stycznia 2022 r., sygn. III AUa 163/20 – odrzucona,
- z 15 czerwca 2023 r., II NSNc 197/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 25 marca 2022 r., sygn. III AUa 747/20 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 22 czerwca 2023 r., II NSNc 204/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 7 lipca 2020 r., sygn. VIII U 4443/19 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 11 grudnia 2024 r., II NSNc 267/24, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 9 listopada 2022 r., sygn. III AUa 97/21 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 14 marca 2024 r., II NSNc 324/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 29 lipca 2022 r., sygn. III AUa 855/20 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania,
- z 13 listopada 2024 r., II NSNc 333/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 19 marca 2020 r., sygn. VIII U 3035/19 – oddalona,
- z 19 grudnia 2023 r., II NSNc 338/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 218/22 – odrzucona,
- z 3 kwietnia 2024 r., II NSNc 347/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 2 lutego 2023 r., sygn. III AUa 672/22 – odrzucona,

- z 13 marca 2024 r., II NSNc 348/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 31 stycznia 2023 r., sygn. III AUa 555/22 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 9 kwietnia 2025 r., II NSNc 349/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 11 stycznia 2022 r., sygn. III AUa 331/21 – odroczone rozpoznanie sprawy przedstawiając składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne: *„Czy w świetle przepisów art. 6 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w zw. z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024, poz. 497 ze zm.) organ rentowy jest uprawniony do weryfikowania i następczego modyfikowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne?”*,
- z 23 października 2024 r., II NSNc 370/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 3 listopada 2021 r., sygn. III AUa 653/21 – oddalona,
- z 15 maja 2024 r., II NSNc 371/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 lutego 2023 r., sygn. III AUa 567/22 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 5 czerwca 2024 r., II NSNc 399/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 3 marca 2020 r., sygn. VIII U 3509/19 – uchylono w całości zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 4 września 2024 r., II NSNc 400/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 1 marca 2022 r., sygn. III AUa 65/21 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,

- z 15 października 2025 r., II NSNc 402/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 8 listopada 2022 r., sygn. III AUa 180/22 – oddalona,
- z 23 października 2024 r., II NSNc 411/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 23 lutego 2023 r., sygn. III AUa 2346/20 – oddalona,
- z 18 marca 2025 r., II NSNc 420/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 stycznia 2022 r., sygn. III AUa 814/21 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 12 lutego 2025 r., II NSNc 434/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 24 stycznia 2023 r., sygn. III AUa 542/22 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania,
- z 6 listopada 2024 r., II NSNc 444/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 14 marca 2023 r., sygn. III AUa 664/22 – oddalona,
- z 11 grudnia 2024 r., II NSNc 508/23, skarga nadzwyczajna wniesiona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 20 września 2022 r., sygn. III AUa 346/22 – uchylono zaskarżony wyrok w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania).

Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez m.in. zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, a także kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych. W optymalnym modelu, w celu zapewnienia obywatelom pewności prawa i równego traktowania przez wymiar sprawiedliwości, dąży się do jednolitości i stabilności orzeczeń. Pomimo tego, że w polskim systemie

prawa orzecznictwo nie jest formalnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, to ma ono ogromne znaczenie praktyczne.

Biorąc pod uwagę przytoczone okoliczności należało, na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 622), z urzędu zawiesić postępowanie w przedmiotowej skardze nadzwyczajnej, do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy spraw o sygnaturach I NKP 1/25 oraz I NKP 3/25.

W świetle powyższych argumentów konieczne stało się złożenie zdania odrębnego.

Ławnik Sądu Najwyższego

Arkadiusz Janusz Sopata

JW.

[r.g.]