

POSTANOWIENIE

Dnia 12 maja 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek

w sprawie z odwołania P. Ł.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Wałbrzychu

o wysokość podstawy wymiaru składek,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 12 maja 2026 r.,

na skutek skargi nadzwyczajnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od
wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. III AUa
219/21,

- 1. podejmuje zawieszono postępowanie;**
- 2. odrzuca skargę nadzwyczajną;**
- 3. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przed Sądem Najwyższym wywołane wniesioną skargą nadzwyczajną.**

[kf]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 24 czerwca 2021 r. oddalił apelację P. Ł. od wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy z 7 grudnia 2020 r., mocą którego oddalono jego odwołanie od decyzji organu rentowego z 10 lipca 2019 r., ustalającej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia w okresie od czerwca 2015 r. do grudnia 2018 r. oraz od decyzji z 1 lipca 2019 r. ustalającej kwoty

należnych składek na Fundusz Pracy w okresie od czerwca 2015 r. do grudnia 2018 r.

Z poczynionych w sprawie i wiążących Sąd Najwyższy ustaleń wynika, że odwołujący zadeklarował podstawę wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społecznej i dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w wysokości: za miesiące: od stycznia do grudnia 2014 r. – w wysokości 2247,60 zł; za miesiące od stycznia do maja 2015 r. – w wysokości 2375,40 zł; za miesiące: czerwiec, lipiec, sierpień 2016 r., marzec 2016 r. – w wysokości 9897,50 zł; kwiecień, listopad, grudzień 2016 r. – w wysokości 10 137,50 zł; lipiec, sierpień 2017 r. – w wysokości 10 657,50 zł; marzec, kwiecień 2018 r. – w wysokości 11 107,50 zł; listopad, grudzień 2018 r. – w wysokości 11 107,50 zł.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił odwołującemu zasiłek chorobowy w łącznej kwocie: za okres od 1 września 2015 r. – 29 lutego 2016 r. w wysokości 39 173,00 zł; za okres od 4 maja 2016 r. do 31 października 2016 r. w wysokości 41 080,40 zł; za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. w wysokości 41 222,75 zł; za okres od 1 września 2017 r. do 28 lutego 2018 r. w wysokości 41 222,75 zł; za okres od 1 maja 2018 r. do 29 października 2018 r. w wysokości 41 450,50 zł.

W okresie 2015-2018 wnioskodawca pobrał świadczenie w łącznej kwocie 204 149,40 zł.

Z sumarycznego zestawienia Ksiąg Podatkowych wynika, że w latach 2014-2016 i 2018 r. działalność odwołującego wykazywała stratę: w 2014 r. w wysokości 18 843,65 zł, w 2015 r. w wysokości 13 127,21 zł, w 2016 r. w wysokości 34 621,99 zł, w 2018 r. w wysokości 159 336,86 zł. W 2017 r. firma odwołującego wygenerowała zysk w kwocie 12 556,03 zł.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu podzielił stanowisko Sądu Okręgowego w Świdnicy, że działania odwołującego polegające na manipulacyjnym zawyżeniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne dowodzą, że jego rzeczywistą intencją było uzyskanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych w wysokości wielokrotnie przewyższającej nakłady. Strona pozwana słusznie zauważyła, iż celem przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą jest osiągnięcie jak najwyższego zysku, przy minimalizowaniu kosztów, przy czym zysk

rozumiany jest jako nadwyżka przychodu nad stratami. Z postępowania dowodowego zebranego w sprawie wynika, że działalność gospodarcza odwołującego nie służyła zarobkowaniu, a jedynie pozyskiwania świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 29 listopada 2017 r. w sprawie P 9/15, gdzie potwierdzono zgodność art. 83 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim stanowi podstawę ustalania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe, z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Pismem z 8 czerwca 2022 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wniósł skargę nadzwyczajną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2021 r. w sprawie III AUa 219/21.

Postanowieniem z 15 listopada 2023 r., sygn. II NSNc 239/23, Sąd Najwyższy odrzucił skargę nadzwyczajną. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że skarżący nie wykazał, że wystąpienie w niniejszej sprawie ze skargą nadzwyczajną jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Pismem z 31 stycznia 2024 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ponownie wniósł skargę nadzwyczajną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2021 r. w sprawie III AUa 219/21.

Postanowieniem z 12 lutego 2024 r., sygn. III WSNcU 1/24 Sąd Apelacyjny we Wrocławiu odrzucił skargę nadzwyczajną. W uzasadnieniu podniósł, że od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. Wyjaśnił, że wskazany przepis jest kategoriyczny i pozwala na wniesienie skargi nadzwyczajnej tylko raz, a obecnie wniesiona skarga nadzwyczajna jest drugim takim nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia wniesionym przez ten sam podmiot w sprawie tych samych stron procesu i dotyczy tego samego zagadnienia. Zaznaczył również, że skarżący podniósł te same zarzuty. W ocenie Sądu Apelacyjnego ponowne wniesienie skargi nadzwyczajnej stanowi

obejście uregulowania wskazanego w art. 90 § 1 u.SN i nie zasługuje on na aprobatę.

Na powyższe postanowienie zażalenie wniósł skarżący, zaskarżając postanowienie w całości, wskazując na naruszenie art. 90 § 1 u.SN w związku z art. 398⁶ § 2 k.p.c., poprzez jego wadliwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że skarga nadzwyczajna z 31 stycznia 2024 r. od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2021 r., III AUa 219/21 stanowi kolejną skargę nadzwyczajną od wskazanego wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, podczas gdy odrzucenie skargi nadzwyczajnej z 8 czerwca 2022 r. zniweczyło skutki procesowe związane z jej wniesieniem, tym samym skarga nadzwyczajna z 31 stycznia 2024 r. jest jedyną skargą nadzwyczajną wniesioną od wskazanego wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.

Postanowieniem z 8 sierpnia 2024 r., sygn. I NZ 12/24, Sąd Najwyższy oddalił zażalenie. W uzasadnieniu zaznaczył, że skarga nadzwyczajna wniesiona 31 stycznia 2024 r. zasadniczo nie różni się od skargi nadzwyczajnej z 8 czerwca 2022 r., gdyż jedyna istotna zmiana polega na dodaniu w *petitum* zwrotu „z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Tymczasem – zdaniem Sądu Najwyższego – prawidłowo skonstruowana skarga nadzwyczajna powinna w tym względzie nie tylko przytaczać art. 89 § 1 *in principio* u.SN, ale również zawierać konkretyzację zasady demokratycznego państwa prawnego mieszczących się w niej zasad szczegółowych oraz wskazanie, na czym polega ich naruszenie w konkretnej sprawie.

Pismem z 7 października 2024 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wniósł kolejną skargę nadzwyczajną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt III AUa 219/19.

Na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

1. rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię oraz naruszenie zasad lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP prowadzą do naruszenia idei sprawiedliwości społecznej, jak i szczegółowych zasad pochodnych idei sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji

RP, tj.: zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady lojalności państwa względem obywateli, która ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki, zasady przewidywalności prawa stanowionego przez państwo oraz respektowania przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantujących ochronę wolności człowieka, naruszenia te prowadzą do ograniczenia praw jednostki na rzecz imperium państwa, co pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, tym samym konieczne jest wzruszenie zaskarżonego orzeczenia z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej;

2. błędną jego wykładnię tj. 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. 2023, poz. 1230 ze zm., dalej: „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych”), 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 o systemie ubezpieczeń społecznych polegającą na:

1. bezpodstawnym odejściu od wykładni literalnej,
2. na nieprzedstawieniu metody interpretacji,
3. zastosowaniu wykładni *contra legem* zawierającej element nowości normatywnej,
4. 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 tributarario*, w tym zakazu stosowania analogii do zwiększenia obowiązków daninowych, a także zasady *exceptiones non sunt extendende*, tj. zakazu interpretacji wyjątków rozszerzająco,

co skutkowało przyjęciem, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 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. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1-3 klarownie stanowią, iż ryczałtowo określona przez prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą podstawa wymiaru ww. składek w granicach w nich wskazanych ma charakter kwoty deklarowanej, zatem nie można mówić o jej manipulacyjnym charakterze w pejoratywnym rozumieniu, nie ma znaczenia osiągnięty przez przedsiębiorcę przychód ani strata, ani spodziewane korzyści z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, norma prawna wyrażona w tych przepisach ma charakter normy imperatywnej, w konsekwencji jej zastosowanie nie może być zmieniane ani wolą stron, ani organów, w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a wskazane normy kompetencyjne dotyczące organu w żaden sposób nie umożliwiają organowi kwestionowania zadeklarowanej w granicach ustawowych podstawy wymiaru ww. składek;

5. naruszenie zasady oraz wolności i prawa człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP tj.: zasady demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasady praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, konstytucyjnego prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego, a także zasady wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych wyrażone 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. 18 ust. 8, art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, 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 o systemie ubezpieczeń społecznych polegającą na bezpodstawnym odejściu od wykładni literalnej, na nieprzedstawieniu metody interpretacji, zastosowaniu wykładni *contra legem*

zawierającej element nowości normatywnej, przy jednoczesnym naruszeniu reguł preferencji.

Na podstawie art. 91 § 1 u.SN skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna podlegała odrzuceniu.

Przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy wyjaśnia przyczyny podjęcia postępowania w niniejszej sprawie.

Postanowieniem z dnia 17 października 2024 r., II NSNc 207/24, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam*, Sąd Najwyższy zawiesił niniejsze postępowanie z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych, usuwających wady procesowe, określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym.

Wskazane orzeczenia nie zostały w zakreślonym terminie lojalnie przez ustawodawcę wykonane. Termin wyznaczony pierwotnie w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21), upłynął bezskutecznie. 20 listopada 2024 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka, na wniosek Polski, postanowił przedłużyć termin na wykonanie wyroku w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (nr skargi 50849/21). Także ten termin upłynął bezskutecznie. W związku z tym 17 listopada 2025 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka po raz kolejny postanowił przedłużyć termin na wykonanie przez Polskę wyroku w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (nr skargi 50849/21).

W związku z brakiem lojalnego wykonania przez ustawodawcę krajowego wskazanych orzeczeń oraz w związku z brakiem wiarygodnych informacji o

perspektywie ich wykonania i wprowadzenia wymaganych zmian legislacyjnych usuwających stwierdzone wady procesowe wynikające z braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, Sąd Najwyższy ważąc konkurujące wartości uznał, że dalsze oczekiwanie na usunięcie stwierdzonych wad procesowych przez ustawodawcę nie jest korzystne dla stron ani uzasadnione, ponieważ może skutkować naruszeniem obowiązku rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Rzetelne rozpoznanie sprawy wymaga zawsze lojalnego i wszechstronnego zbadania uwarunkowań prawnych i faktycznych sprawy, ale powinno następować w rozsądnym terminie.

Nie oznacza to bynajmniej, że utraciły doniosłość ustalenia poczynione w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej. W uchwale tej Sąd Najwyższy przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.) – Państwa Członkowskie powinny zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii Europejskiej oraz podejmować w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii Europejskiej. Na Rzeczypospolitej Polskiej ciąży więc w dalszym ciągu obowiązek zapewnienia Krajowej Radzie Sądownictwa niezależności. Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa jest przyczyną wątpliwości co do niezależności niektórych składów orzekających w sądach krajowych.

Sąd Najwyższy odnotowuje przy tym, że sam Sąd Najwyższy nie może samodzielnie rozwiązać problemu braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, chociaż również w okresie poprzedzającym wydanie wyżej wskazanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sędziowie Sądu Najwyższego mając na celu umożliwienie ustawodawcy dostosowania ustawodawstwa do standardów prawa europejskiego, w reakcji na uchwałę składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. BSA I-4110-1/20), powstrzymywali się od orzekania (zob. postanowienie składu siedmiu sędziów

Sądu Najwyższego z 2 marca 2020 r., I NSW 1/20; postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 lutego 2020 r., I NO 3/20; z 26 lutego 2020 r., I NO 190/19; z 26 lutego 2020 r., I NSP 2/20; z 26 lutego 2020 r., I NSP 200/19; z 19 marca 2020 r., I NSP 11/20; z 19 marca 2020 r., I NSP 14/20; z 19 marca 2020 r., I NSP 15/20; z 19 marca 2020 r., I NSP 8/20; z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20; z 30 marca 2020 r., I NSW 7/20; z 13 lutego 2020 r., I NO 187/19; z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20; z 30 marca 2020 r., I NSW 7/20). Także po wydaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21), Sąd Najwyższy podkreślał konieczność podjęcia przez ustawodawcę koniecznych inicjatyw legislacyjnych (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 5 marca 2024 r., I NKRS 76/21; z 19 marca 2024 r., I NKRS 7/23; z 19 marca 2024 r., I NKRS 34/23; z 19 marca 2024 r., I NKRS 45/23; z 19 marca 2024 r., I NKRS 70/23; z 20 marca 2024 r., I NKRS 44/23; z 20 marca 2024 r., I NKRS 59/23; z 20 marca 2024 r., I NKRS 69/23; z 20 marca 2024 r., I NKRS 82/23; z 20 marca 2024 r., I NKRS 93/23; z 9 kwietnia 2024 r., II NSK 127/23; z 9 kwietnia 2024 r., II NSKP 11/23; z 11 kwietnia 2024 r., II NSKP 71/23; z 11 kwietnia 2024 r., II NSNc 470/23; z 11 kwietnia 2024 r., III CB 14/22; z 25 kwietnia 2024 r., I NB 6/22; z 18 kwietnia 2024 r., I NSW 14/18; z 9 lipca 2024 r., I NSW 23/24; z 8 października 2024 r., I NO 34/23; z 10 października 2024 r., II NSNc 181/24; z 10 października 2024 r., II NSNc 151/24; z 10 października 2024 r., II NSNc 194/24; z 10 października 2024 r., II NSNc 250/24).

Dnia 15 maja 2026 r. Sejm RP działając na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 9a ust. 1 i art. 11d ust. 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186) oraz art. 29a ust. 1 Regulaminu Sejmu RP, dokonał wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa kwalifikowaną większością głosów (3/5).

Przystępując do rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy przypomina, że skarga nadzwyczajna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, który jest wnoszony wyłącznie przez podmioty publiczne i wyłącznie w interesie publicznym, wyrażającym się w obowiązku zapewnienia zgodności orzeczeń sądowych z zasadą demokratycznego

państwa prawnego. Wprowadzeniu tego środka zaskarżenia towarzyszyło bowiem przekonanie ustawodawcy, że skutecznej ochrony praw i wolności konstytucyjnych człowieka i obywatela nie jest w stanie zapewnić skarga konstytucyjna ukształtowana wyłącznie jako środek ochrony indywidualnej przed wadliwymi aktami normatywnymi, a nie przed ich wadliwą wykładnią lub zastosowaniem przez sądy powszechne lub wojskowe (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 października 2020 r., III PZP 4/20, zasada prawna; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03; uzasadnienie wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02).

Stosownie do art. 89 § 1 *in principio* u.SN skarga nadzwyczajna musi znajdować oparcie w podstawie ogólnej oraz w co najmniej jednej z trzech podstaw szczególnych, wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1, 2, 3 u.SN. Artykuł 89 § 1 u.SN wysuwa na pierwszy plan podstawę ogólną skargi nadzwyczajnej, wymagając wykazania, że jej wniesienie jest konieczne do zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 u.SN), a w dalszej kolejności wymienia przesłanki szczególne: naruszenie prawa konstytucyjnego (art. 89 § 1 pkt 1 u.SN), rażące naruszenie prawa materialnego lub procesowego (art. 89 § 1 pkt 2 u.SN), oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (art. 89 § 1 pkt 3 u.SN).

Przedmiotem zaskarżenia mogą być wyłącznie orzeczenia sądów powszechnych i sądów wojskowych kończące postępowanie w sprawie (art. 89 § 1 u.SN). Zaskarżenie skargą nadzwyczajną orzeczeń Sądu Najwyższego nie jest dopuszczalne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 października 2022 r., I NSNc 588/21). Nie jest także dopuszczalne zaskarżenie skargą nadzwyczajną orzeczeń sądów administracyjnych ani trybunałów krajowych lub międzynarodowych.

Konstrukcyjne wymogi skargi nadzwyczajnej określa również art. 90 u.SN. Rozstrzyga, że skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony, że skargi nadzwyczajnej nie

można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, a także wyklucza wniesienie skargi nadzwyczajnej od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz od postanowienia o przysposobieniu oraz w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe.

Przepisy u.SN o skardze nadzwyczajnej jako przepisy kompetencyjne są w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładane i stosowane ściśle. W szczególności Sąd Najwyższy uznaje, że konstrukcyjnym wymogiem skargi nadzwyczajnej jest zarówno przytoczenie podstaw, jak i ich uzasadnienie oraz określenie granic zaskarżenia i sformułowania żądania uchylecia lub zmiany orzeczenia. Samo wskazanie w skardze nadzwyczajnej przepisów prawa, z których naruszeniem zostało wydane zaskarżone orzeczenie, bez bliższego określenia zarzutów, w jaki sposób i w jakim zakresie zaskarżone orzeczenie narusza prawo, czyni skargę nadzwyczajną namiastką środka zaskarżenia. Także brak wyczerpującego i spójnego uzasadnienia podstaw, na których skarżący opiera skargę, stanowi wadę konstrukcyjną dyskwalifikującą pismo procesowe jako skargę nadzwyczajną oraz musi prowadzić do jej odrzucenia bez wzywania do usunięcia braków (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 1938 r., C III 319/37 oraz orzeczenia Sądu Najwyższego: z 8 lutego 1935 r., III C 778/34; z 9 marca 1936 r., C III 915/35; z 21 października 1938 r., C II 325/38, wyroki Sądu Najwyższego: z 25 kwietnia 2013 r., I UK 572/12; z 16 lipca 2014 r., II PK 266/13; z 24 czerwca 2015 r., I PK 227/14; postanowienia Sądu Najwyższego: z 6 listopada 1996 r. II UKN 12/96; z 20 listopada 1996 r. I PKN 22/96; z 11 marca 1997 r., III CKN 13/97; z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 28 kwietnia 2010 r., II PK 326/09; z 27 stycznia 2012 r., V CSK 174/11; z 30 czerwca 2020 r., I NSNp 3/19; z 28 września 2020 r., I NSNc 51/19; z 14 września 2021 r., I NSNc 104/21; z 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 63/22; z 22 czerwca 2022 r., I NSNc 309/21).

Ponadto, niedopuszczalne jest podnoszenie w skardze nadzwyczajnej zarzutów, które były przedmiotem rozpoznawania przez Sąd Najwyższy, również wtedy, gdy skarżący formułuje zarzuty nieco inaczej, ale nie ma wątpliwości, że

zostały one zbadane w ramach kontroli kasacyjnej zaskarżonego orzeczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 63/22; z 22 czerwca 2022 r., I NSNc 309/21; z 14 września 2021 r., I NSNc 104/21; z 4 lipca 2019 r., I NSNk 1/18). Nie jest bowiem dopuszczalne obchodzenie przez skarżącego przepisów bezwzględnie obowiązujących, w szczególności kompetencyjnych ani podważanie prawomocności orzeczeń Sądu Najwyższego. Wartości pewności prawa i jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego przemawiają konsekwentnie za tym, aby ściśle interpretować przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej.

Będąca przedmiotem oceny w niniejszej sprawie skarga nadzwyczajna nie odpowiada wymogom ustawy i jest niedopuszczalna z następujących powodów.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 90 § 1 u.SN wyklucza ponowne wniesienie skargi nadzwyczajnej także wtedy, gdy została już odrzucona z powodów formalnych (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 26 marca 2026 r., II NSNc 44/24; z 29 sierpnia 2024 r., II NSNc 122/24; z 20 czerwca 2024 r., II NSNc 418/23; z 8 sierpnia 2024 r., sygn. I NZ 12/24).

Sąd Najwyższy przypomina, że logiczno-językowa wykładnia przepisu wskazuje, że skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony. Jeżeli w sprawie nie ma wątpliwości, że skarga została wniesiona w interesie tej samej strony i że jest to w istocie ta sama skarga nadzwyczajna – skoro jej przedmiotem jest ten sam wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2021 r., III AUa 219/21, wszystkie trzy skargi nadzwyczajne wniósł ten sam podmiot – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – i zawierają one tożsame zarzuty i tożsame postawy, a nawet tożsame uzasadnienia zarzutów, to nie można mieć wątpliwości, że badana skarga jako wniesiona wbrew zakazowi ustawowemu art. 90 § 1 u.SN, nie jest dopuszczalna.

Nie ma podstaw do redukcji teleologicznej art. 90 § 1 u.SN i uznania, że ustanowiony w nim zakaz wyklucza jedynie ponowne wniesienie skargi nadzwyczajnej merytorycznie rozpoznanej i oddalonej w całości lub w części. Kodeks postępowania cywilnego w odróżnieniu od u.SN nie zawiera przepisu rozstrzygającego, że skarga kasacyjna (lub inne środki zaskarżenia) może być

wniesiona tylko raz przez stronę lub w interesie tej samej strony. Trzeba uznać założenie racjonalności ustawodawcy i stwierdzić, że zagadnienie to nieprzypadkowo zostało uregulowane w art. 90 § 1 u.SN, który określa warunki dopuszczalności wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego do skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne tylko odpowiednio na podstawie art. 95 u.SN (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2023 r., I NZP 1/23; wyroki Sądu Najwyższego: z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19; z 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19). W sytuacji wyraźnego uregulowania w u.SN kwestii dopuszczalności ponownego wnoszenia skargi nadzwyczajnej, nie może być wątpliwości, że odpowiednie stosowanie przepisów ogólnych nie wchodzi w rachubę, albowiem nie może usprawiedliwiać obchodzenia szczególnych przepisów u.SN.

Na rzecz przyjętej wykładni przemawiają także argumenty systemowe i funkcjonalne. W szczególności skarga nadzwyczajna nie może służyć do destabilizacji porządku prawnego, podważania prawomocnych orzeczeń sądowych i leżących u ich podstaw stosunków. Skarga nadzwyczajna stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Podobne do skargi nadzwyczajnej środki zaskarżenia, umożliwiające konkretną kontrolę konstytucyjności stosowania prawa i eliminowania rażąco wadliwych orzeczeń są stosowane w systemach prawnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej, ale ich dopuszczalność jest ściśle limitowana. Tak też uczynił ustawodawca i dał temu wyraz w art. 90 § 1 u.SN oraz w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, wskazując, że „[s]tabilność prawomocnych orzeczeń sądowych jest niewątpliwie wartością, zakorzenioną także w Konstytucji RP”. Wartość pewności prawa i stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest także chroniona w jurysdykcji międzynarodowej i uznawana za wartość wspólną europejskim porządkom prawnym (zob. wyrok pilotażowy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21; wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z 28 października 1999 r. w sprawie *Brumărescu przeciwko Rumunii*, skarga nr

28342/95; z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Ryabykh przeciwko Rosji*, skarga nr 52854/99; z 21 czerwca 2011 r. w sprawie *Giuran przeciwko Rumunii*, skarga nr 24360/04; z 9 czerwca 2015 r., *Compar S.R.O. przeciwko Słowacji*, skarga nr 25132/13).

Po drugie, skarga nadzwyczajna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wciąż nie zawiera ani poprawnie skonstruowanego zarzutu, ani uzasadnienia podstawy ogólnej skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 *in principio* u.SN). Sformułowany w art. 89 § 1 *in principio* u.SN warunek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej w sposób oczywisty nawiązuje do wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 89 § 1 *in principio* u.SN powinien być więc interpretowany w zgodzie z Konstytucją RP, z uwzględnieniem bogatego dorobku nauki prawa i orzecznictwa (zob. przykładowo B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 181-193 wraz z cytowanym tam orzecznictwem; W. Sokolewicz, M. Zubik, uwagi nr 30-38 do art. 2, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 127-140). W uzasadnieniu podstawy ogólnej skargi nadzwyczajnej należy konkretnie wyjaśnić, na czym polega niezgodność zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności przez: 1) wskazanie naruszonej zasady pochodnej wywiedzionej z art. 2 Konstytucji RP oraz 2) sposobu jej naruszenia, a także uzasadnienie zarzutu. Przy konstruowaniu podstawy ogólnej skargi skarżący nie jest ograniczony katalogiem zasad pochodnych sformułowanych w orzecznictwie, więc może powołać się także na inną zasadę pochodną, pod warunkiem jednak, że szczegółowo przedstawi tok rozumowania, w drodze którego wywiódł taką zasadę z art. 2 Konstytucji RP (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 30 czerwca 2020 r., I NSNp 3/19; z 28 września 2020 r., I NSNc 51/19; z 4 lutego 2021 r., I NSNk 8/20; z 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 63/22; z 22 czerwca 2022 r., I NSNc 309/21; uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19; z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 21/20; z 26 marca 2026 r., II NSNc 44/24).

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie wykazuje w skardze nadzwyczajnej w czym wyraża się interes publiczny w jej wniesieniu z punktu

widzenia demokratycznego państwa prawnego. Nie można uznać, że warunek ten spełniają ogólne i pozbawione konkretnego odniesienia do zaskarżonego orzeczenia twierdzenia (np. „[u]chybienia w zaskarżonym wyroku są na tyle poważne, że ażeby uczynić zadość wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasadzie sprawiedliwości społecznej, konieczna jest ingerencja w powagę rzeczy osądzonej” – strona 48 skargi nadzwyczajnej). Takie sformułowanie skargi uniemożliwia Sądowi Najwyższemu jej ocenę i stwierdzenie, czy w niniejszej sprawie rzeczywiście zachodzi konieczność zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Po trzecie, badana skarga nie określa ani w jaki sposób zasada demokratycznego państwa prawnego została naruszona, przez niewłaściwą wykładnię, czy przez niewłaściwe zastosowanie, ani nie zawiera uzasadnienia zarzutów.

Po czwarte, skarżący trafnie odwołuje się do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23. Wskazuje, jednak, że „nie może mieć zastosowania”. Uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego rozstrzyga o sposobie rozumienia normy prawnej. W demokratycznym państwie prawnym z zasady nie można uznać, że orzeczenie sądu powszechnego wydane zgodnie z tak określoną przez Sąd Najwyższy normą prawną może podważać zasadę demokratycznego państwa prawnego, chyba że akt normatywny, z którego normę wywiedziono jest niezgodny z Konstytucją RP. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi, gdyż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 listopada 2017 r. w sprawie P 9/15, potwierdził kompetencję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie ustalania wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe. Artykuł 83 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych były badane przez Trybunał Konstytucyjny, który orzekł o ich zgodności m.in. z art. 2 Konstytucji RP. Zatem orzeczenie sądu powszechnego wydane zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego nie może naruszać zasady demokratycznego państwa prawnego. Tym bardziej takiemu orzeczeniu co do zasady nie można zarzucić rażącej obrazy prawa, wymaganej do prawidłowego skonstruowania skargi nadzwyczajnej.

Po piąte, zupełnie chybione są rozważania skarżącego wykazujące rzekomą niezgodność uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23 z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10. Skarżący zdaje się nie dostrzegać, że uchwała Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10 „nie wyrażała zgody na nadużycia w zakresie korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, w tym przez nieuzasadnione zawyżanie podstawy wymiaru składek” (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23). Jak słusznie też wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 25 kwietnia 2024 r., III USKP 22/22, „[z]ałożeniem demokratycznego państwa prawa, a co za tym idzie i obowiązującego w nim prawa, że korzystanie z prawa i kompetencji powinno odbywać się w dobrej wierze, z poszanowaniem aksjologii i zasad prawa”.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w związku z art. 95 pkt 1 u.SN.

[kf]

[r.g.]