

POSTANOWIENIE

Dnia 11 czerwca 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek

w sprawie z odwołania D. N.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bielsku-Białej
o wysokość podstawy wymiaru składek,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 11 czerwca 2026 r.,
na skutek skargi nadzwyczajnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od
wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 16 stycznia 2023 r., sygn. III AUa
1723/20,

- 1. podejmuje zawieszone postępowanie;**
- 2. odrzuca skargę nadzwyczajną.**

[kf]

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z 16 stycznia 2023 r. oddalił apelację D. N. od wyroku Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z 25 marca 2020 r., mocą którego oddalono jej odwołanie od decyzji organu rentowego z 27 września 2019 r., ustalającej podstawę wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, wypadkowe) oraz dobrowolne ubezpieczenia chorobowe za miesiąc wrzesień 2015 roku i za miesiąc październik 2015 roku.

Z poczynionych w sprawie i wiążących Sąd Najwyższy ustaleń wynika, że odwołująca prowadziła działalność gospodarczą od 24 sierpnia 2015 r. do 1 września 2019 r., której przedmiotem była [...].

W okresie od 24 sierpnia 2015 r. do 6 września 2015 r. odwołująca się była zgłoszona do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej z podstawą wymiaru składek nie niższą niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W okresie od 7 września 2015 r. do 4 kwietnia 2016 r., od 4 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. odwołująca była zgłoszona do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, z podstawą wymiaru składek zadeklarowaną kwotą nie niższą niż 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Od 5 kwietnia 2016 r. do 3 kwietnia 2017 r. odwołująca podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu z powodu pobierania zasiłku macierzyńskiego.

1 września 2017 r. odwołująca zgłosiła się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej z podstawą wymiaru składek zadeklarowaną kwotą nie niższą jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty granicznej rocznej podstawy wymiaru składek.

Odwołująca się z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej złożyła organowi składkowemu dokumenty rozliczeniowe z wykazaną podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za poszczególne miesiące w następującej wysokości: sierpień 2015 r. – 135,48 zł, wrzesień 2015 r. – 8 000 zł, październik 2015 r. – 2200 zł, od listopada 2015 r. do marca 2017 r. – 0 zł, kwiecień 2017 r. – 120 zł, maj 2017 r. – 96,77 zł, czerwiec 2017 r. – 40 zł, lipiec 2017 r. – 0 zł, sierpień 2017 r. – 116,13 zł, od września 2017 r. do października 2017 r. – 0 zł, listopad 2017 r. – 426,30 zł, grudzień 2017 r. – 660,08 zł, styczeń 2018 r. – 343,97 zł, luty 2018 r. – 190,41 zł, marzec 2018 r. – 515,96 zł, kwiecień 2018 r. – 177,72 zł, od maja 2018 r. do czerwca 2018 r. – 0 zł, lipiec 2018 r. – 171,99 zł, sierpień 2018 r. – 859,94 zł, wrzesień 2018 r. – 977,46 zł, październik 2018 r. – 1719,87 zł, listopad 2018 r. – 1332,90 zł, grudzień 2018 r. – 343,97 zł, styczeń 2019 r. – 2028,97 zł, luty

2019 r. – 714,75 zł, marzec 2019 r. – 1014,48 zł, kwiecień 2019 r. – 857,70 zł, maj 2019 r. – 92,23 zł, czerwiec 2019 r. – 285,90 zł, lipiec 2019 r. – 1936,74 zł, sierpień 2019 r. – 1106,71 zł.

Odwołująca z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej pobrała zasiłki w wysokości 218 514,41 zł, w tym zasiłek macierzyński w wysokości 67 008,76 zł, zasiłek chorobowy w wysokości 125 180,80 zł, zasiłek opiekuńczy w wysokości 26 324,87 zł.

W 2015 r. odwołująca uzyskała przychód w wysokości 4743,83 zł. Koszty prowadzonej działalności wyniosły 6351,70 zł, a działalność za ten rok przyniosła stratę w wysokości 1607,87 zł. W sierpniu 2015 r. odwołująca poniosła wydatek w wysokości 194,30 zł na zakup materiałów. We wrześniu 2015 r. uzyskała przychód w wysokości 813,01 zł, ponosząc wydatki na 39,73 zł. W październiku 2015 r. wykonała usługi na kwotę 2147,98 zł, ponosząc koszty w kwocie 2937,41 zł. W listopadzie 2015 r. odwołująca się wykonała usługę na kwotę 3577,98 zł, ponosząc koszty w wysokości 4040,49 zł. W grudniu 2015 r. wartość sprzedanych usług to kwota 4743,83 zł, a koszty wyniosły 4392,80 zł.

W 2016 r. przychody odwołującej wyniosły 34 772,32 zł. Prowadzona działalność przyniosła stratę w wysokości 3551,10 zł.

W 2017 r. przychody odwołującej wyniosły 68 937,23 zł. Działalność przyniosła zysk w wysokości 4 344,42 zł.

W 2018 r. przychody odwołującej wyniosły 73 9561,05 zł. Działalność ze ten rok przyniosła odwołującej stratę w wysokości 8 063,29 zł.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach przyjęcie, że cały przychód z działalności gospodarczej przeznaczony miałby zostać na składki na ubezpieczenie społeczne (w tym dobrowolne ubezpieczenie chorobowe), kłóci się z zasadniczym celem prowadzenia działalności gospodarczej, czyli z jej zarobkowym charakterem. Oczywistym jest, że akceptowane społecznie założenie, że będące pochodną opłaconych składek świadczenia winny rekompensować utracone w wyniku zajęcia ryzyka ubezpieczeniowego (choroby lub macierzyństwa) dochody. Zadeklarowana przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność podstawa wymiaru składek, wyznaczona w sposób zapewniający świadczenia z ubezpieczenia chorobowego

kilkukrotnie przewyższające przychody uzyskiwane w okresie ubezpieczenia, nie zasługuje na ochronę.

Sąd Apelacyjny w Katowicach podniósł, że odwołująca deklarując wysoką składkę za dwa miesiące w widziała, że jest w ciąży, dlatego zaistniała konieczność weryfikacji zadeklarowanej, oczywiście zawyżonej, podstawy wymiaru składek do wysokości 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia, mając przy tym na względzie, iż w tej wysokości składki w sposób należyty zabezpieczają ryzyko ubezpieczeniowe (gwarantują wysokość świadczeń w granicach osiągniętych przychodów odpowiadających w istocie przyjętej podstawie wymiaru składek) i są w zasięgu możliwości finansowych osoby rozpoczynającej prowadzenie działalności gospodarczej, która może je pokryć, mając na w względzie przyszłe, spodziewane dochody.

Pismem z 13 września 2023 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wniósł skargę nadzwyczajną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 16 stycznia 2023 r. w sprawie sygn. akt III AUa 1723/20.

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

1. rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię tj. art. 18a ust. 1, art. 18 ust. 8, 9 i 10, 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 skutkujące w szczególności naruszeniem zakazu domniemania kompetencji organu,
2. na nieprzedstawieniu odpowiedniej 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 tributario*, w tym zakazu stosowania analogii do zwiększenia obowiązków

daninowych, zakazu interpretacji wyjątków w sposób rozszerzający (*exceptiones non sunt extendende*),

5. bezpodstawnym przyjęciu, iż zasada równego traktowania ubezpieczonych oznacza identyczne kompetencje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 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, który nie kwestionował tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, uprawniony jest do kontrolowania, kwestionowania, a także obniżenia zadeklarowanej w granicach ustawowych podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, wypadkowe i dobrowolne chorobowe w sytuacji, gdy w ocenie Zakładu działania przedsiębiorcy mają charakter manipulacyjny i zmierzają do uzyskania wyższych świadczeń w związku z krótkookresowym opłacaniem składek w maksymalnej wysokości, przed okresem zamierzonego skorzystania ze świadczeń, podczas gdy art. 18a ust. 1, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1-3 klarownie stanowią, iż ryczałtowo określona przez prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą podstawa wymiaru ww. składek w granicach w nich wskazanych ma charakter kwoty deklarowanej, zatem nie można mówić o jej manipulacyjnym charakterze w pejoratywnym rozumieniu, nie ma znaczenia osiągnięty przez przedsiębiorcę przychód ani strata, ani spodziewane korzyści z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, norma prawna wyrażona w tych przepisach ma charakter normy imperatywnej, w konsekwencji jej zastosowanie nie może być zmieniane ani wolą stron, ani organów, w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a wskazane normy kompetencyjne dotyczące organu w żaden sposób nie umożliwiają organowi kwestionowania zadeklarowanej w granicach ustawowych podstawy wymiaru ww. składek”;

6. rażąco naruszenie prawa, tj. art. 58 § 1-3 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że zadeklarowanie kwoty podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na maksymalnym wyznaczonym przez ustawę poziomie

jest sprzeczne z ustawą albo ma na celu obejście ustawy, jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i w związku z tym nieważne, podczas gdy nie jest dopuszczalne zastosowanie w stosunkach ubezpieczenia społecznego przepisów prawa cywilnego i ocenianie deklaracji podstawy wymiaru składek w oparciu o te przepisy, ponieważ deklaracja ta nie jest czynnością prawną kreującą stosunek cywilnoprawny, przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter przepisów prawa publicznego i nie zawierają odesłania do przepisów prawa cywilnego;

7. naruszenie zasady oraz wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji 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, 9, 10, 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. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych 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 u.SN skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach.

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 15 października 2024 r., II NSNc 480/23, 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.

Warunki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej określa także 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 sformułowanie żądania uchylecia lub zmiany zaskarżonego 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, skarga nadzwyczajna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców 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 34 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 drugie, 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. Nie wynika to również z uzasadnienia pism skarżącego z 8 stycznia 2024 r. i 24 kwietnia 2024 r., które – zdaniem skarżącego – stanowią „doprecyzowanie” i „uzupełnienie” skargi nadzwyczajnej w zakresie uzasadnienia podstawy ogólnej skargi nadzwyczajnej.

Po trzecie, Sąd Apelacyjny w Katowicach powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2017 r. w sprawie P 9/15. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy stanowiące podstawę działania ZUS i Sądu Apelacyjnego są zgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny ocenił, że art. 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 są zgodne m.in. z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle Konstytucji RP, wysokość wynagrodzenia umownego, rzutującego na podstawę wymiaru składek, może i powinna podlegać weryfikacji z uwagi na wskazany publicznoprawny charakter stosunku ubezpieczeniowego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości interes prawny państwa, w tym wypadku reprezentowanego przez ZUS, w zapobieżeniu różnorodnym próbom wyłudzenia świadczeń nienależnych albo zawyżonych i stąd - akceptowane przez sądy - powoływanie się na pozornie niektórych umów o pracę. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że „[n]ie ulega wątpliwości, że – ze względu na treść przesyłanych przez płatników składek raportów, niezawierających informacji o wykształceniu i kwalifikacjach konkretnego

pracownika, rodzaju pracy czy zajmowanym stanowisku – ZUS nie ma możliwości dokonania weryfikacji ekwiwalentności wynagrodzenia umownego na etapie inkasowania składki. Ustalenie wszystkich niezbędnych danych możliwe jest dopiero w ramach postępowania wyjaśniającego, toczącego się z udziałem ubezpieczonego pracownika i płatnika składek. Postępowanie to wszczynane jest przez ZUS, jeśli ogół okoliczności sprawy wskazuje na możliwość sprzecznego z art. 58 k.c. dążenia do maksymalizacji świadczeń z ubezpieczenia chorobowego”. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ZUS nikogo nie „zaskakuje” prowadzeniem postępowania i ewentualną weryfikacją podstawy wymiaru składek. Należy też mieć na uwadze, że ZUS nie pozbawia ubezpieczonego świadczenia, lecz „urealnia” je do wartości adekwatnej do wynagrodzenia spełniającego warunki określone w art. 78 § 1 k.p. Trzeba pamiętać o zasadzie *nemo ex suo delicto meliorem suam conditionem facere potest* (prawo nie chroni sytuacji wynikających z działań bezprawnych), a decyzja ZUS – (...) – podlega pełnej kontroli sądowej”. 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 podstawy szczególnej skargi nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy wyjaśnia przy tym, że nawet gdyby skarga zawierała konstrukcyjne elementy, to nie mogłaby zostać uwzględniona z uwagi na oczywisty brak usprawiedliwionych podstaw.

O oczywistej bezzasadności zarzutów skargi nadzwyczajnej świadczy przede wszystkim to, że środek ten nie służy ani do zwalczania orzecznictwa Sądu Najwyższego, ani do zwalczania orzeczeń sądów powszechnych, które prawidłowo implementują orzecznictwo Sądu Najwyższego. Jeżeli więc Sąd Apelacyjny w Katowicach powołał się na orzeczenia Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego: z 5 września 2018 r., I UK 208/17; z 17 października 2018 r., II UK 301/17; z 10 stycznia 2019 r., I UK 296/18) i wyraził pogląd zbieżny ze stanowiskiem w nich wyrażonym, to oczywiste jest, że skarga nadzwyczajna zwalczająca to orzecznictwo Sądu Najwyższego, nie może mieć usprawiedliwionej podstawy, w szczególności wymagającej wykazania rażącego naruszenia prawa.

Z samej definicji rażącego naruszenia prawa wynika, że chodzi tu o kwalifikowane naruszenie norm prawnych rekonstruowanych z przepisów, które nie mogą być w różny sposób interpretowane, a naruszenie to jest oczywiste dla każdego, bez pogłębionej analizy i znajomości prawa (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 22 czerwca 2022 r., I NSNc 309/21; z 28 kwietnia 2026 r., II NSNc 207/24).

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

[kf]

[r.g.]