

POSTANOWIENIE

Dnia 25 marca 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Elżbieta Karska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

Radosław Tomasz Jeż (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z odwołania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział Chorzowie
z udziałem K. O.

o podstawę wymiaru składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 25 marca 2026 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez rzecznika Małych i Średnich
Przedsiębiorców od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z 28 listopada 2024 r., sygn. III AUz 158/24

- 1. uchyla zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego
w Katowicach w całości i uchyla w całości poprzedzające
je postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach
z 4 lipca 2024 r. o sygn. X U 753/24;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania
przed Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej także: „Rzecznik”) wniósł skargę nadzwyczajną od prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego

w Katowicach z 28 listopada 2024 r., III AUz 158/24, w sprawie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie (dalej także: „ZUS”) przy udziale K.O. (dalej: „ubezpieczona”), zaskarżając je w całości.

Kontrolę orzeczenia skarżący zainicjował z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Na podstawie art. 89 § 1 *in principio* u.SN, a także na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN zarzucił:

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

B. iż w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię, tj. art. 9 ust. 1 pkt 6a i 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: „ustawa o Rzeczniku”) w zw. z art. 182-184 k.p.a. i art. 188 k.p.a., a także w związku z art. 7 k.p.c., prowadzącą do przyjęcia, że Rzecznik ma prawo jedynie przystępować do toczącego się postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a nie samodzielnie wnosić odwołania od decyzji organu rentowego, podczas gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisów powinna prowadzić do uznania, że Rzecznik biorąc udział w postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, na podstawie art. 188 k.p.a. nabył i na podstawie art. 7 k.p.c. utrzymał (analogicznie jak ma to miejsce w przypadku prokuratora) prawa strony, także do wniesienia odwołania od decyzji i co za tym idzie Rzecznik będąc uczestnikiem na prawach strony w tym postępowaniu jest uprawniony do wszelkich czynności procesowych, w tym

samodzielnego wnoszenia odwołania od decyzji ZUS oraz dalszego udziału w postępowaniu sądowym zainicjowanym wniesionym odwołaniem;

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

D. iż w sposób rażący narusza prawo przez niewłaściwe zastosowanie, tj. art. 199 § 1 pkt 1, 3 k.p.c. w związku z art. 385 k.p.c. w związku z art. 397 § 3 k.p.c., polegające na oddaleniu zażalenia Rzecznika na postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach z 4 lipca 2024 r., X U 753/24 o odrzuceniu odwołania Rzecznika z uwagi na wadliwe uznanie, że Rzecznik nie posiada zdolności postulacyjnej, tj. zdolności do samodzielnego działania w postępowaniu sądowym, podczas gdy:

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

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

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

E. naruszenie zasad oraz wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, tj.:

a) prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP,

b) zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,

c) zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, jak i szczegółowych zasad pochodnych idei sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji RP, poprzez rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię, tj. art. 9 ust. 1 pkt 6a i 8 ustawy o Rzeczniku w zw. z art. 182-184 k.p.a. i art. 188 k.p.a., a także w związku z art. 7 k.p.c. oraz art. 477¹¹ § 1 k.p.c., a także niewłaściwe zastosowanie art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.

w związku z art. 385 k.p.c. w związku z art. 397 § 3 k.p.c. polegające na znaczącym ograniczeniu uprawnień samodzielnego organu ochrony prawa stojącego na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, czyli Rzecznika, a także naruszające zasadę równości poprzez bezpodstawne ograniczenie uprawnień podmiotom (przedsiębiorcom), na których rzecz Rzecznik działa, prowadzące do ograniczenia/wykluczenia kontroli sądowej działań organu władzy publicznej w postaci decyzji administracyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie w całości postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach z 4 lipca 2024 r., X U 753/24 o odrzuceniu odwołania Rzecznika, ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Katowicach.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną wniósł:

a) z ostrożności procesowej o zawieszenie postępowania z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2023 r. sprawa C-718/21, a to wobec faktu, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w świetle orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, składa się wyłącznie z sędziów powołanych w wadliwej procedurze, co sprowadza się do tego, że Izba ta nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą;

b) wobec uznania, że brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku zawartego w pkt a) o oddalenie skargi nadzwyczajnej.

Decyzją z 9 kwietnia 2024 r. organ rentowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie, stwierdził, że dla ubezpieczonej podstawę wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej od stycznia 2024 r. oraz w lutym 2024 r. wynosi 4694,40 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, wnosząc o jej zmianę poprzez stwierdzenie, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w 2024 r. powinna być ustalona na podstawie art. 18c ust. 1-4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Postanowieniem z 4 lipca 2024 r. o sygn. X U 753/24 Sąd Okręgowy w Katowicach odrzucił odwołanie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wniósł zażalenie, domagając się zmiany postanowienia Sądu Okręgowego w całości.

Sąd Apelacyjny zaskarżonym postanowieniem oddalił zażalenie Rzecznika oraz K. O..

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził m.in., że z brzmienia przepisu art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku, wynika, iż Rzecznik (jeżeli stroną jest przedsiębiorca, który wyraził zgodę na piśmie na udział Rzecznika) może jedynie przystępować do toczącego się postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, nie ma natomiast zdolności do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego – takiej kompetencji nie przewidział ustawodawca, zaś stwierdzenie „na prawach przysługujących prokuratorowi”, odnosi się w tym przypadku do uprawnień procesowych określonych w art. 60 k.p.c. Jednocześnie sąd II instancji wskazał, że zdolność postulacyjną (do złożenia odwołania) przewidziano dla podmiotów, które są wymienione w katalogu określającym strony w postępowaniach w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 477¹¹ k.p.c.), a jeżeli ustawodawca przyznaje ją innym podmiotom, to czyni to w sposób jednoznaczny, jak w treści art. 462 k.p.c. w odniesieniu do właściwych organizacji pozarządowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna jest zasadna.

I.

1. Kontrola nadzwyczajna, wprowadzona do polskiego systemu prawnego w art. 89-95, u.SN jest odpowiedzią na deficyty skargi konstytucyjnej,

która nie pozwalała adekwatnie chronić przed naruszeniami konstytucyjnych praw przez wyroki sądów powszechnych lub wojskowych, które wprawdzie zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można czynić zarzutu niekonstytucyjności (zob. sygnalizacja pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego dokonana 12 marca 2003 r., S 1/03). Skarga nadzwyczajna likwiduje ten deficyt 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 prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Realizując te założenia, skarga nadzwyczajna nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, ale służy skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych, zaś jej zgodność z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka była już wyjaśniana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1-6; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 3).

2. 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 u.SN *in principio*) i tylko wówczas, gdy można ją oprzeć na przynajmniej jednej z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. 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, 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 uchylenie prawomocnego wyroku sądu powszechnego lub wojskowego jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości

społecznej (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).

Chociaż więc skarga nadzwyczajna jest instrumentem szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, w znaczeniu o którym mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, to przesłanka funkcjonalna skargi, nakazująca dokonanie oceny tego, czy uchylenie lub zmiana zaskarżonego orzeczenia sądu powszechnego jest konieczna dla zapewnienia poszanowania zasady ustrojowej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, podobnie jak i możliwość sformułowania zarzutów przewidzianych w art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, czynią z tej skargi nade wszystko instrument kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych. Z tego względu, w centrum kontroli nadzwyczajnej stoi pytanie o poprawność zaskarżonego orzeczenia, nie zaś o to, czy jego treść była optymalna lub wolna od jakiejkolwiek niedoskonałości.

3. Ścisłe określenie przesłanek przedmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej konstytucyjną funkcją ochronną wyrażającą się z jednej strony, w dążeniu do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji RP), a z drugiej strony, z konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w związku z art. 2 Konstytucji RP; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19).

Konstrukcja skargi nadzwyczajnej wymaga zatem takiego określenia jej przesłanek, które służyć będzie eliminowaniu z obrotu orzeczeń sądowych obarczonych wadami o podstawowym znaczeniu dla demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji, stwierdzone naruszenia stanowiące przesłanki szczegółowe kontroli nadzwyczajnej muszą być na tyle poważne, by wzgląd na całokształt zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP nakazywał ingerencję w powagę rzeczy osądzonej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20 i z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19).

4. Specyfika przesłanki funkcjonalnej skargi nadzwyczajnej musi być jednak uwzględniona przy odpowiednim stosowaniu art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, przewidującego związanie sądu podstawami skargi.

Oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe jest ważenie konstytucyjnych wartości znajdujących wyraz w art. 2 Konstytucji RP (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20). Przemawia za tym fakt, że art. 89 § 1 *in principio* u.SN nie stanowi o przestrzeganiu lub nienaruszeniu wskazanej w nim normy, ale o konieczności zapewnienia zgodności z tą zasadą. Tym samym, zgodność z art. 2 Konstytucji RP jest nie tyle kryterium poprawności, co swoistym celem kontroli nadzwyczajnej – stanem, który powinien zostać urzeczywistniony w wyniku rozpoznania skargi. Wynika to również stąd, że art. 2 Konstytucji RP ma charakter normy-zasady, której zachowanie jest oceniane nie tyle w dychotomicznych kategoriach naruszenia bądź nienaruszenia, ale przez ocenę stopnia jej realizacji w optymalizacyjnej konfrontacji z innymi zasadami. Z samej natury normy będącej zasadą wynika również konieczność dokonywania oceny jej realizacji w oparciu o zasadę proporcjonalności (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20). Właśnie ze względu na tę naturę zasady ustrojowej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, sam ten przepis nie może być podstawą szczegółową skargi nadzwyczajnej w rozumieniu art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, odgrywa bowiem kluczową rolę przy końcowej ocenie dopuszczalności uchylenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego. Jej celem jest wykazanie, że natura i rozmiar nieprawidłowości popełnionych przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia usprawiedliwia odstępnie od – wynikającej skądinąd również z zasady państwa prawnego – ochrony powagi rzeczy osądzonej i zmianę lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Co do zasady bowiem, art. 2 Konstytucji RP stoi na straży ostateczności i trwałości prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych, jednak natura i ciężar uchybień popełnionych przy wydawaniu orzeczenia, które się uprawomocniło, może niekiedy nakazywać danie pierwszeństwa względem wynikającym z konieczności ochrony innych praw i wolności konstytucyjnych.

II.

5. Zarzut rażącego naruszenia prawa, tj. art. 9 ust. 1 pkt 6a i 8 ustawy o Rzeczniku w zw. z art. 182-184 k.p.a. i art. 188 k.p.a., a także w związku z art. 7 k.p.c. okazał się trafny. W skarżonym orzeczeniu błędnie przyjęto, że Rzecznik ma prawo jedynie przystępować do toczącego się postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a nie samodzielnie wnosić odwołania od decyzji organu rentowego. Prawidłowa wykładnia ww. przepisów powinna prowadzić do uznania, że Rzecznik biorąc udział w postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, na podstawie art. 188 k.p.a. nabył, a na podstawie art. 7 k.p.c. utrzymał prawa strony, tak jak ma to miejsce w przypadku prokuratora, a zatem z uwzględnieniem prawa do wniesienia odwołania od decyzji. Tym samym, Rzecznik jako uczestnik na prawach strony w analizowanym postępowaniu był uprawniony do wszelkich czynności procesowych, w tym samodzielnego wniesienia odwołania od decyzji ZUS oraz dalszego udziału w postępowaniu sądowym zainicjowanym wniesionym przez niego odwołaniem.

W realiach niniejszej sprawy Rzecznik wziął udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, uregulowane w części pierwszej, księdze pierwszej, tytule VII, dziale III k.p.c. Tym samym, Rzecznik uczestniczył w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku.

W konsekwencji do udziału Rzecznika w postępowaniu administracyjnym znajdowały zastosowanie przepisy Działu IV k.p.a. regulujące udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Na podstawie art. 188 k.p.a. Rzecznik nabył, tak jak prokurator, prawa strony postępowania administracyjnego. Udział prokuratora, a w niniejszej sprawie Rzecznika, w postępowaniu administracyjnym skutkuje bowiem przyznaniem mu uprawnień procesowych strony, w tym prawa do wniesienia środka zaskarżenia od decyzji administracyjnej.

Trudno przy tym przypisać racjonalny sens konstrukcji, w której organ wyposażony w status strony na prawach prokuratora byłby pozbawiony możliwości skorzystania z podstawowych narzędzi procesowych służących stronie

do weryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Kompetencje prokuratora, a z mocy ustawy także Rzecznika, nie mogą być zatem sprowadzone do uprawnień oznaczających w praktyce bierną obserwację toku postępowania.

Co więcej, art. 183 § 1 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, że prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania, a w orzecznictwie przyjęto, że skoro powołany przepis stanowi o prawie udziału w każdym stadium postępowania, słowo „każdy” oznacza, że nie ma takiego stadium postępowania, z którego prokurator mógłby zostać wyłączony (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lutego 2009 r., I OSK 272/08).

Stanowisko Sądu Apelacyjnego i Sądu Okręgowego, zgodnie z którym art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku przyznaje Rzecznikowi wyłącznie uprawnienie do przystępowania do już toczącego się postępowania sądowego, nie znajduje oparcia ani w brzmieniu przywołanego przepisu, ani w jego celu, ani też systemowym kontekście regulacji. Przepis ten wprost stanowi, iż Rzecznik „może brać udział w postępowaniu (...) na prawach przysługujących prokuratorowi”, co oznacza przyznanie mu pełni uprawnień procesowych właściwych prokuratorowi działającemu w postępowaniu cywilnym, a nie jedynie ich fragmentarycznego wycinka. W szczególności brak jest jakichkolwiek podstaw do ograniczenia znaczenia sformułowania „na prawach przysługujących prokuratorowi” wyłącznie do uprawnień wynikających z art. 60 k.p.c., z jednoczesnym pominięciem art. 7 oraz art. 55 k.p.c., które statuuja fundamentalne kompetencje prokuratora do inicjowania postępowania cywilnego poprzez wytoczenie powództwa na rzecz oznaczonej osoby. Gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie Rzecznikowi jedynie prawa przystępowania do sprawy już zawisłej, znalazłoby to jednoznaczny wyraz w treści przepisu, czego jednak ustawodawca nie uczynił.

Przeciwnie, wprowadzenie art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku prowadzi do wniosku, iż jego celem było usunięcie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych dotyczących możliwości realnego i skutecznego wspierania przedsiębiorców przez Rzecznika w sporach z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych także na etapie sądowym. Ustawodawca dążył zatem do wyposażenia Rzecznika w kompetencje

odpowiadające statusowi strony działającej na prawach prokuratora, a więc obejmujące wszelkie przewidziane prawem środki procesowe.

Nie sposób bowiem przyjąć, że użyte w art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku określenie „brać udział w postępowaniu” oznacza wyłącznie obserwowanie już wszczętego postępowania sądowego, bez możliwości podjęcia czynności inicjujących to postępowanie. Taka wykładnia prowadziłaby do wniosku, że Rzecznik, aby móc uczestniczyć w postępowaniu sądowym, musiałby uprzednio przystąpić do postępowania administracyjnego (bezsporne), a następnie ponownie przystępować do postępowania sądowego, pozostając jednocześnie pozbawionym możliwości skorzystania z podstawowych narzędzi procesowych przysługujących stronie na prawach prokuratora, w tym prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego. Taka wykładnia mogłaby (jak w niniejszym postępowaniu) skutkować ponadto przerwaniem ciągłości ochrony prawnej udzielanej ubezpieczonemu przedsiębiorcy, albowiem pozbawienie Rzecznika kompetencji do wniesienia odwołania udaremniałoby zainicjowanie postępowania sądowego, a w konsekwencji niewykonalne stałyby się dalsze uprawnienia procesowe na prawach prokuratora przysługujące Rzecznikowi z mocy ustawy.

Trudno wskazać jakikolwiek racjonalny cel ustawodawcy, dla którego w odniesieniu do uprawnień procesowych Rzecznika posłużono się formułą „na prawach przysługujących prokuratorowi”, jeśli nie miałoby chodzić o zamiar odesłania do całokształtu regulacji określających pozycję procesową prokuratora w postępowaniu cywilnym, w tym w szczególności do art. 7 oraz art. 55-60 k.p.c. Ustawodawca nie zdecydował się bowiem na ograniczenie tego odesłania do wybranych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, co jednoznacznie wskazuje, iż jego zamiarem było wzmocnienie kompetencji Rzecznika, a tym samym zapewnienie realnej oraz efektywnej ochrony praw mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, a nie jedynie nadanie mu roli o charakterze fasadowym.

Tym samym, przyjęta w skarżonym postanowieniu wykładnia art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku prowadziłaby do wypaczenia sensu ustawowej regulacji, pozostając w sprzeczności zarówno z zasadą racjonalności ustawodawcy, jak i z efektywną ochroną praw przedsiębiorców.

6. Za zasadny uznać również należy – oznaczony w skardze nadzwyczajnej literą C. – zarzut rażącego naruszenia art. 477¹¹ § 1 k.p.c. Przyjęcie przez Sąd Apelacyjny zawężającego rozumienia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych, ograniczonego wyłącznie do podmiotów *expressis verbis* wskazanych w przywołanym przepisie jest całkowicie bezpodstawne. Sąd Apelacyjny bowiem nie tyle stanął na stanowisku ścisłego stosowania art. 477¹¹ § 1 k.p.c., co nadał mu – w całkowicie nieuprawniony sposób – moc wyłączającą skuteczność art. 7 k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak również innych przepisów, które przyznawałyby w tych sprawach prawo wniesienia odwołania innym podmiotom. Tymczasem art. 7 k.p.c. „został umiejscowiony w tytule wstępnym Kodeksu postępowania cywilnego, co oznacza, że ma on zastosowanie wprost we wszystkich rodzajach postępowania cywilnego unormowanych w Kodeksie” (P. Grzegorzczak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1-124*, wyd. VI, red. T. Ereciński, Warszawa 2023, art. 7), w tym również w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

W skarżonym postanowieniu, w kontekście art. 477¹¹ § 1 k.p.c., podkreśla się wagę tego kto jest adresatem decyzji wydanej przez organ rentowy. W rzeczywistości bez znaczenia dla oceny dopuszczalności wniesionego środka zaskarżenia pozostaje okoliczność czy w danym postępowaniu jako adresata decyzji oznaczono ubezpieczonego, a nie Rzecznika. Jeżeli bowiem Rzecznik jest w pełni uprawniony do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji, uprawnienie to zachowuje również zaskarżając decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w trybie właściwym dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Odwołanie od decyzji organu rentowego inicjujące postępowanie sądowe pełni rolę pozwu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98), a sprawa wszczęta w jego następstwie uzyskuje charakter sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. Tym samym do postępowania tego znajdują zastosowanie ogólne przepisy procesu cywilnego, w tym normy określające krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania sądowego.

Na gruncie art. 7 oraz art. 55 k.p.c. nie budzi wątpliwości, że prokurator jest uprawniony do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby, a zatem do wszczęcia postępowania cywilnego. Ustawodawca, w art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku, wprost przyznał Rzecznikowi, w zakresie ochrony praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców (por. art. 1 ustawy o Rzeczniku), kompetencję do udziału w postępowaniach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych na prawach przysługujących prokuratorowi, przy spełnieniu wskazanych w tym przepisie warunków. Potwierdza to również § 365 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 753), który jednoznacznie przesądza, że prokurator jest uprawniony m.in. do wniesienia odwołania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Tym samym brzmienie art. 477¹¹ § 1 k.p.c., tak podkreślane przez Sąd Apelacyjny, nie może ograniczyć uprawnień procesowych prokuratora oraz działającego na jego prawach Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. W rezultacie posłużenie się art. 477¹¹ § 1 k.p.c. celem wyłączenia zdolności postulacyjnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowiło jego rażące naruszenie.

Tym samym Rzecznik, który brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a ponadto ubezpieczona (przedsiębiorca) będąca stroną zarówno tego postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego w rozumieniu art. 477¹¹ § 1 k.p.c., wyraziła zgodę na udział Rzecznika w sprawie, był również legitymowany do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego.

7. Konsekwencją powyższego naruszenia było niewłaściwe zastosowanie art. 199 § 1 pkt 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 385 k.p.c. oraz art. 397 § 3 k.p.c., co trafnie podniesiono w zarzucie oznaczonym literą D. Wadliwe założenie, iż Rzecznik nie posiada zdolności postulacyjnej, doprowadziło do bezzasadnego oddalenia zażalenia na postanowienie o odrzuceniu odwołania. Skoro bowiem Rzecznik na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku w związku z art. 7 k.p.c., został wyposażony w zdolność sądową oraz postulacyjną, brak było

podstaw do zastosowania art. 199 § 1 pkt 1 lub 3 k.p.c. Tym samym zasadność zarzutu podniesionego w literze D. skargi nadzwyczajnej pozostaje bezpośrednim następstwem trafności zarzutu C., albowiem pierwotny błąd w wykładni prawa procesowego przesądził o nieprawidłowym rozstrzygnięciu w przedmiocie dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie.

8. Reasumując, podniesione w skardze nadzwyczajnej zarzuty rażącego naruszenia prawa, należało uznać za trafne. Stwierdzone uchybienia spełniają bowiem kumulatywnie kryteria pozwalające zakwalifikować je jako naruszenia o charakterze rażącym (zob. O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka skargi nadzwyczajnej*, Prawo i Więź 2023, nr 2, s. 346).

Po pierwsze, miały one charakter ewidentny i były możliwe do stwierdzenia *prima facie*, bez konieczności prowadzenia pogłębionych, wieloetapowych rozumowań prawniczych czy sięgania po skomplikowane zabiegi wykładnicze. Sprzeczność przyjętej przez sąd wykładni z jednoznacznym brzmieniem oraz systemowym kontekstem stosowanych przepisów była dostrzegalna na poziomie podstawowej analizy.

Po drugie, stwierdzone naruszenia dotyczyły przepisów o fundamentalnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, determinujących dopuszczalność drogi sądowej oraz krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania sądowego. Uchybienia te nie miały zatem charakteru ubocznego czy wyłącznie formalnego, lecz odnosiły się do istotnych elementów postępowania sądowego.

Po trzecie wreszcie, naruszenia te mogły, i w istocie doprowadziły, do wpływu na treść skarżonego orzeczenia, skutkując bezzasadnym pozbawieniem merytorycznej kontroli sądowej decyzji organu rentowego. Gdyby przepisy prawa zostały zastosowane prawidłowo, wynik postępowania w zakresie dopuszczalności wniesionego przez Rzecznika środka zaskarżenia musiałby być odmienny.

9. Trafnie skarżący podnosi również, iż następstwem wskazanych wyżej rażących naruszeń prawa procesowego było naruszenie konstytucyjnych zasad oraz wolności i praw człowieka i obywatela, aczkolwiek podkreślić należy, że naruszenia te nie dotyczyły skarżącego, którym jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw, a zatem organ administracji publicznej, ale podmiotów prywatnych, na których rzecz Rzecznik występował.

Naruszenie to dotyczyło prawa do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym prawo (tu: ubezpieczonej) do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej *in abstracto*, rozpatrywane w wymiarze zaledwie formalnym, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony tych praw na drodze sądowej (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., P 9/01). Niewątpliwie, w sytuacji, gdy obrony praw ubezpieczonej podjął się Rzecznik, zakwestionowanie jego zdolności postulacyjnej przez Sąd Apelacyjny bezpośrednio naruszało możliwość podjęcia skutecznej ochrony prawnej przez samą ubezpieczoną, biorąc zaś pod uwagę terminy na zaskarżenie orzeczenia sądu pierwszej instancji, odmowa ta skutkowałą faktycznym pozbawieniem ubezpieczonej prawa do sądu.

Całkowicie niezasadnym jest natomiast zarzut naruszenia zasady równości chronionej na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Naruszenie to miałoby polegać na różnym traktowaniu ubezpieczonej, na rzecz której Rzecznik występował w sprawie niniejszej oraz osób, względem których sądy wyszczególnione w skardze kasacyjnej na s. 9-17 (k. 11-15) postąpiły prawidłowo i dopuściły do udziału Rzecznika w sprawie na tych samych zasadach, jakie dotyczą prokuratora. Ponieważ postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia wywiedzionego przez Rzecznika skutkowało naruszeniem art. 45 Konstytucji, to ono jest właściwą kwalifikacją prawną. Gdyby bowiem uwzględnić tezę o naruszeniu zakazu dyskryminacji, naruszenie to mogłoby zostać zniwelowane gdyby innym ubezpieczonym również odmówiono ochrony zapewnianej im przez działania procesowe Rzecznika. Tymczasem działanie takie byłoby z prawnego punktu widzenia niedopuszczalne. Tym samym, niezasadne jest traktowanie sytuacji, na tle której wywiedziona została skarga nadzwyczajna, jako nierównego traktowania. Naruszenie prawa w przedmiotowej sprawie nie może bowiem wynikać z faktu, że w innych, podobnych postępowaniach, prawa nie naruszono. Naruszenie, do którego doszło w niniejszej sprawie nastąpiło niezależnie od kształtu rozstrzygnięć, jakie zapadły w innych, podobnych sprawach, które stanowią zaledwie ilustrację należytego jego zastosowania.

III.

10. Ustalenie zaistnienia przesłanek szczegółowych kontroli nadzwyczajnej pozwala przejść do rozstrzygnięcia tego czy spełniona została przesłanka ogólna.

Jak podkreślał Sąd Najwyższy, konieczność zapewnienia zgodności z art. 2 Konstytucji RP wymaga wzięcia pod uwagę sformułowanych w orzecznictwie i doktrynie zasad konkretyzujących tę normę ustrojową, przy czym Sąd Najwyższy nie może abstrahować od całokształtu zasady wyrażonej w tym przepisie Konstytucji RP, nawet jeśli nie wyeksplikowano z należytą dokładnością, istotnych dla sprawy aspektów zasady w nim wyrażonej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; postanowienia Sądu Najwyższego: z 6 października 2021 r., I NSNc 357/21; z 3 sierpnia 2021 r., I NSNc 169/20; z 28 września 2021 r., I NSNc 107/21; z 29 września 2021 r., I NSNc 228/21; z 27 października 2021 r., I NSNc 180/21).

Dlatego Sąd Najwyższy stwierdza, że ochronie konstytucyjnej podlega zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1997 r., U 11/97). W świetle art. 2 Konstytucji RP sąd nie chronił zatem należycie zaufania, jakie obywatel (tu: ubezpieczona) ma prawo w nim pokładać. W ten sposób, sąd orzekający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, będącej w świetle art. 2 Konstytucji RP demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, nie uwzględnił, że Rzeczpospolita Polska poprzez jasne brzmienie analizowanych przepisów ustawy o Rzeczniku oraz k.p.c. dało gwarancję przedsiębiorcy, iż zwracając się z wnioskiem o podjęcie czynności w sprawie działań organu rentowego, będzie mógł liczyć na ochronę również w postaci wniesienia przez Rzecznika samodzielnego, odrębnego odwołania od decyzji ZUS.

W świetle powyższego, Sąd Najwyższy stwierdził, że w niniejszej sprawie zaistniała konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej – sytuacja prawna przedsiębiorców, którzy zwrócili się o wsparcie do Rzecznika, pomimo iż działali w zaufaniu do prawodawcy, a także do sądów, uległa zmianie

na ich niekorzyść, albowiem, jeżeli samodzielnie nie złożyli odwołania, stracili możliwość wniesienia go w ustawowym terminie, a zatem zostali pozbawieni konstytucyjnego prawa do sądu.

11. Na marginesie podkreślić należy bezprzedmiotowość powołania się w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną na wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale połączonych izb Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 3 grudnia 2025 r., I NZP 7/25: „żaden sąd lub inny organ władzy publicznej nie jest uprawniony do uznania orzeczenia Sądu Najwyższego za niebyłe i pominięcia jego skutków, nawet jeśli miałyby to nastąpić z odwołaniem się do prawa Unii Europejskiej”. Wynika to wprost z faktu, że „Rzeczpospolita Polska nie przekazała organom Unii Europejskiej lub jakiegokolwiek innej organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia norm regulujących organizację i funkcjonowanie krajowego wymiaru sprawiedliwości, ani do określania zakresu, w którym mogą być one stosowane. Kompetencje te przysługują wyłącznie konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej i nie podlegają przekazaniu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, w konsekwencji nie znajduje w tym zakresie zastosowania art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 87 Konstytucji RP”. Wspomniana uchwała mająca moc zasady prawnej wynika wprost z konstytucyjnej zasady ochrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej w procesie integracji europejskiej, która „wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., K 32/09, pkt 2.1; zob. wyrok Sądu Najwyższego z 19 listopada 2025 r., II NSNc 248/24).

12. Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 u.SN, orzekł jak w punkcie I sentencji.

Jednocześnie, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1668 ze zm.) Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

JW.

[a.ł.]