

Dr Eliza Maniewska

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-8101-7351

e-mail: e.maniewska@wpia.uw.edu.pl

Ubezpieczenie społeczne rolników podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą

Social insurance for farmers who undertake non-agricultural business activity

Streszczenie

Opracowanie zawiera omówienie stanowiska Sądu Najwyższego w odniesieniu do wykładni art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, uwzględniającego potrzebę odstąpienia od rygoryzmu wykładni językowej na rzecz wykładni uwzględniającej zasady proporcjonalności, ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz lojalności państwa względem obywateli.

Słowa kluczowe

ubezpieczenie społeczne rolników, zbieg tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym, wzruszenie ostatecznej decyzji organu rentowego, obowiązki informacyjne organu rentowego względem ubezpieczonych, argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądów

JEL: K31

Konstytucyjny kontekst stosowania prawa bez wątpienia ma doniosłe znaczenie we wszystkich jego dziedzinach. Szczególnego znaczenia nabiera jednak w prawie socjalnym, w tym w prawie ubezpieczeń społecznych. W praktyce stosowania tego prawa ujawnia się to między innymi w sytuacjach, w których dochodzi do ustania ochrony ubezpieczeniowej obywatela. Niebagatelne znaczenie ma również kwestia oceny znaczenia błędu organu rentowego, braku realizacji obowiązków informacyjnych organów rentowych wobec ubezpieczonych, a w końcu ocena nieprawidłowych działań prawnych samych świadczeniobiorców. Nie bez powodu zatem kwestie te pozostają przedmiotem orzecznictwa sądowego, w tym judykatury Sądu Najwyższego.

Gros spornych spraw z tym związanych dotyczy ubezpieczenia społecznego rolników, w tym zbiegu prawa podlegania temu ubezpieczeniu z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Chodzi zwłaszcza o ocenę legalności decyzji KRUS wyłączających wstecznie z rolniczego ubezpieczenia społecznego po wielu latach pozostawania w tym ubezpieczeniu.

Przypomnijmy, że w ubezpieczeniu społecznym rolników obowiązuje zasada, że w razie posiadania innego ty-

Abstract

The study discusses the position of the Supreme Court with regard to the interpretation of Art. 5a of the Farmers' Social Insurance Act, taking into account the need to deviate from the rigor of linguistic interpretation in favor of an interpretation that takes into account the principle of proportionality, protection of the individual's trust in the state and the law it enacts, and the state's loyalty to citizens.

Keywords

farmers' social insurance, overlapping titles for insurance coverage, revocation of the final decision of the social security authority, information obligations of the social security authority towards the insured, constitutional argumentation in the jurisprudence of courts

tułu do ubezpieczenia lub podlegania zaopatrzeniu społecznemu obowiązek ubezpieczenia rolniczego jest wyłączony. Ustawodawca wprowadził jednak wyjątek dotyczący sytuacji, gdy rolnik podlegający ubezpieczeniu w pełnym zakresie co najmniej 3 lata podejmie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracę przy takiej działalności. Wówczas może nadal podlegać ubezpieczeniu rolniczemu. Kwestię tę reguluje art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Warunkiem jest spełnienie łącznie następujących warunków: 1) rolnik złożył w KRUS oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności; 2) nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym; 3) nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym; 4) nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza kwoty wskazanej w ust. 1 pkt 5 tego artykułu.

Wykładając przytoczony przepis wyłącznie językowo, niespełnienie któregośkolwiek z wymienionych warunków powoduje *ex lege* ustanie ubezpieczenia rolniczego i objęcie ubezpieczonego ubezpieczeniem z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej generującym obowiązki składkowe na znacznie wyższym poziomie niż w ubezpieczeniu rolniczym (wyrok SN z 8 lipca 2008 r., II UK 336/07, LEX nr 497699).

Według orzecznictwa Sądu Najwyższego rygoryzm takiej wykładni jest jednak nie do pogodzenia ze standardami konstytucyjnymi i konwencyjnymi.

W wyroku z 20 marca 2013 r., I UK 556/12 (LEX nr 1438701), Sąd Najwyższy wskazał wprost, że regulacje zawarte w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczą konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego do podlegania rolnika, dla którego działalność rolnicza stanowi podstawowe źródło utrzymania, tytułowi rolniczego ubezpieczenia społecznego. Tytuł ten nie powinien być pochopnie wygaszany w razie oczywiście niezawinionej, tj. losowej, opóźnienia w złożeniu przez rolnika oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego albo zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego za poprzedni rok kalendarzowy od przychodów z pozarolniczej działalności. Takie losowo niezawinione opóźnienie nie niweczy podstaw, celu ani uzasadnienia kontynuowania rolniczego ubezpieczenia społecznego przez rolnika, który uzyskuje niewielkie przychody z działalności pozarolniczej. W każdym razie usunięcie rolnika z ubezpieczenia rolniczego nie powinno odbywać się przez użycie środków nieproporcjonalnych, które niekonstytucyjnie ingerują w rolniczy tytuł ubezpieczenia społecznego i prowadzą jedynie do „zaciśnięcia pętli zadłużeniowej” w postaci zaległości składkowych z innego (zbiegającego się) tytułu ubezpieczeń społecznych, która doprowadza rolnika do stanu upadłości finansowej (por. również wyroki SN z 29 maja 2013 r., I UK 641/12, LEX nr 1335919 i z 13 listopada 2014 r., I UK 117/14, OSNP 2016/5/62).

Także w wyroku Sądu Najwyższego z 25 października 2016 r., I UK 386/15 (LEX nr 2169474), uznano podstawy do przyjęcia pozajęzykowych reguł interpretacji opisywanego przepisu. Przystąpienie do określonego systemu ubezpieczenia społecznego (w tym wypadku rolniczego) i ochrona ryzyk ubezpieczeniowych w danym reżimie nie może być bowiem dowolnie usuwana przez organy rentowe po wielu latach ubezpieczenia, gdy działalność rolnicza osoby fizycznej, przez cały okres aktywności zawodowej, stanowiła jej główne źródło dochodów, a do przekroczenia zasad pozwalających na pozostanie w ubezpieczeniu społecznym rolników doszło bez winy tej osoby. Według Sądu Najwyższego ocena prawa podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w zbiegu z pozarolniczą działalnością gospodarczą nie powinna również pomijać zasady proporcjonalności, o której mowa w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 1 Protokołu Nr 1, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (DzU z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.).

W tę linię orzecznictwa wpisuje się jeden z ostatnich wyroków dotyczący omawianego zagadnienia.

W wyroku z 5 sierpnia 2020 r., I UK 37/19 (niepubl.), Sąd Najwyższy doprecyzował, że organ rentowy ma obowiązek poinformowania ubezpieczonego o okolicznościach powodujących ustanie podlegania ubezpieczeniu rolniczemu (o treści art. 7 ust. 1 *in fine* i art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), tak aby składający wniosek w trybie art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników miał świadomość, że przesłanka 3 lat nieprzerwanego podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu rolników (od której jest uzależniona możliwość pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników mimo podjęcia działalności gospodarczej) nie jest spełniona wtedy, gdy w tym okresie zaszły warunki do podlegania innemu tytułowi ubezpieczenia społecznego i tym samym doszło do wyłączenia z mocy prawa z ubezpieczenia rolniczego.

Ad casum KRUS wydał decyzję o ustaniu (wstecz) z mocy prawa rolniczego tytułu ubezpieczeń społecznych po wielu latach opłacania składek w sytuacji niezawinionej uchybienia ubezpieczonego, który w dobrej wierze był przekonany, że raz uzyskane uprawnienie do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników nie zostanie przerwane przez podjęcie pracy zarobkowej (na podstawie krótkotrwałej umowy o pracę), a tym samym, że dochowany jest termin nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu rolniczemu przez okres 3 lat, zgodnie z wymaganiami wyartykułowanymi w art. 5a ust. 1 ustawy.

Sąd Najwyższy przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (wywiedziona z art. 2 Konstytucji RP), zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle się wiąże z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29). Wskazane zasady opierają się zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyroki TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000/5/138 oraz z 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK-A 2012/2/16). W konsekwencji organ rolniczego ubezpieczenia społecznego musi stosować obowiązujące przepisy w taki sposób, aby ubezpieczony mógł układać swoje sprawy, znając swoją sytuację prawną w oparciu o informacje udzielane przez ten organ, do czego zobowiązują przepisy art. 8 i 9 k.p.a. (stosowane — przez odesłanie z art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolni-

ków — w związku z art. 123 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU z 2019 r. poz. 300 ze zm.). Ten ostatni przepis (art. 9 k.p.a.) zobowiązuje organ rentowy do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego; organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Innymi słowy na organie rentowym ciąży obowiązek indywidualnego pouczenia o zasadach podlegania ubezpieczeniu społecznym rolników, wywodzony tak z art. 37 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jak i z powołania się na przypadki wskazania w konkretnych przepisach tej ustawy obowiązku informacyjnego. Na organie spoczywa zatem powinność poinformowania ubezpieczonego o okolicznościach powodujących ustanie podlegania ubezpieczeniu rolniczemu (o treści art. 7 ust. 1 *in fine* i art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), tak aby składający wniosek w trybie art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników miał świadomość, że przesłanka 3 lat nieprzerwanego podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu rolników (od której uzależniona jest możliwość pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników mimo podjęcia działalności gospodarczej) nie jest spełniona wtedy, gdy w tym okresie zaszły warunki do podlegania innemu tytułowi ubezpieczenia społecznego i tym samym doszło do wyłączenia z mocy prawa z ubezpieczenia rolniczego. Nie wystarczy zatem takie pouczenie, z którego można odczytać, że warunek niepodlegania innemu tytułowi ubezpieczenia (np. z tytułu umowy o pracę) dotyczy momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej. Brak pouczenia o warunkach podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na zasadach ogólnych (bez uwzględnienia wyjątku wskazanego w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), może prowadzić w okolicznościach konkret-

nej sprawy do wniosku, że ubezpieczony swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynił się do sformułowania przez organ rentowy błędnych ocen, a wręcz przeciwnie — dochowując należytej staranności — podejmował on działania w zaufaniu do organu i wydawanych przez niego decyzji.

Sąd Najwyższy uznał również, iż prokonstytucyjna wykładnia użytego w z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwrotu „mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie” musi zakładać granicę, poza którą nowe dowody czy ujawnione okoliczności przestają mieć wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Granicę tę wyznacza test proporcjonalności z uwzględnieniem, czy przywrócenie stanu zgodnego z prawem i tym samym odwrócenie następstw niestaranności działania organu rentowego nie spowoduje w konkretnym przypadku daleko idących, negatywnych i nieodwracalnych konsekwencji dla ubezpieczonego (zob. również postanowienie SN z 9 czerwca 2016 r., III UZP 4/16, OSNP 2017/12/167).

Zgodnie z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Instytucja wzruszenia decyzji organu rentowego przewidziana w tym przepisie jest instrumentem pozwalającym na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Jednakże zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (zob. przywołany wyrok K 5/11, pkt 3.3.4.), niezbędne jest w takim wypadku ustanowienie odpowiedniej granicy, poza którą niedopuszczalne byłoby wzruszenie decyzji. Trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszenia.

Dr Eliza Maniewska, doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Filozofii oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1998 r. zatrudniona w Sądzie Najwyższym, obecnie na stanowisku członka Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. W 2007 r. zdała egzamin sędziowski z wynikiem bardzo dobrym; wpisana na listę radców prawnych. Od 2018 r. adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej. Autorka wielu publikacji z zakresu prawa pracy oraz prawa konstytucyjnego. Współautorka — wraz z SSN Kazimierzem Jańskowskim (obecnie w stanie spoczynku) — Komentarza do Kodeksu pracy, który doczekał się już 11 wydań.

Dr Eliza Maniewska, Doctor of Law, graduate of the Faculty of Philosophy and the Faculty of Law and Administration at Warsaw University. Since 1998, she has been employed in the Supreme Court, currently as a member of the Supreme Court Research and Analyses Office. In 2007 she passed the judicial exam with a very good result; entered on the list of legal advisers. From 2018, a lecturer at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw in the Department of Labour Law and Social Policy. Author of many publications in the field of labour law and constitutional law. Co-author — together with SSN Kazimierz Jańkowski (currently retired) — Commentary on the Labour Code, which has 11 editions.