

Wyrok z dnia 4 kwietnia 2008 r.

I UK 287/07

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie miała obowiązku indywidualnego zawiadomienia rolników o konieczności udokumentowania formy opodatkowania oraz wysokości podatku, a także o skutku jego zaniechania, określonych w art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 91, poz. 873 ze zm.). Termin z art. 5 ust. 1 tej ustawy nie podlega przywróceniu na podstawie art. 58 k.p.a.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Romualda Spyt.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2008 r. sprawy z odwołania Marzeny B. przeciwko Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddziałowi Regionalnemu w K. o podleganie ubezpieczeniu, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 15 lutego 2007 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną

U z a s a d n i e n i e

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 15 lutego 2007 r. oddalił apelację Marzeny B. od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 21 maja 2005 r., którym oddalono jej odwołanie od decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddziału Regionalnego w K. z dnia 3 lutego 2005 r., stwierdzającej ustanie jej ubezpieczenia społecznego rolników od dnia 1 października 2004 r. wobec nieprzedłożenia w ustawowym terminie do 30 września 2004 r. dokumentów o formie opodatkowania i wysokości podatku, wymaganych zgodnie z art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U Nr 91, poz. 873 ze zm. (dalej: ustawa).

Sąd Apelacyjny zaaprobował rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji oraz decyzję organu rentowego o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników w sytuacji zaniechania przez ubezpieczoną, prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, udokumentowania w Kasie formy opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej i wysokości podatku za 2003 r. Oznaczało to dla niej ustanie ubezpieczenia społecznego rolników z końcem trzeciego kwartału 2004 r. (art. 5 ust. 1 i 3 ustawy). Zaświadczenie urzędu skarbowego zawierające wymagane informacje ubezpieczona złożyła dopiero 21 lutego 2005 r., zatem ze znacznym przekroczeniem ustawowego terminu.

W skardze kasacyjnej wnioskodawczyni zarzuciła naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię: 1. art. 5 ust. 1 i 3 ustawy, przez nieuwzględnienie, że obowiązkiem Kasy było zawiadomienie ubezpieczonych o „fakcie nowelizacji”, w szczególności zawiadomienie o obowiązku złożenia dodatkowych dokumentów oraz o skutkach niezachowania terminu; 2. art. 123 ustawy z dnia „12 października” 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez nieuwzględnienie możliwości przywrócenia ubezpieczonej terminu do złożenia zaświadczenia z urzędu skarbowego, zawierającego informacje wymagane zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2 kwietnia 2004 r.

Jako istotne zagadnienia prawne wskazano kwestie: 1. czy możliwe jest zastosowanie przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego art. 58 k.p.a., przewidującego możliwość przywrócenia terminu do sytuacji związanej z postępowaniem przed organem rentowym; 2. czy w sytuacji nałożenia przez ustawodawcę na podlegających ubezpieczeniu dodatkowego obowiązku warunkującego dalsze podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i jednoczesnego wprowadzenia zawitego terminu do wypełnienia tego obowiązku, obowiązkiem Kasy było zawiadomienie ubezpieczonej o nowej regulacji prawnej, a w szczególności o rygorze niedopełnienia obowiązków.

Skarżąca wniosła o uchylenie wyroków i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o orzeczenie co do istoty sprawy i stwierdzenie, że podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 października 2004 r.

Sąd Najwyższy zważył. co następuje:

Skarga nie ma uzasadnionych podstaw i dlatego podlega oddaleniu. Skarżąca utraciła ubezpieczenie społeczne rolników przez swe zaniechanie. Nie dostarczyła w terminie do 30 września 2004 r. dokumentów wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Skutek takiego zaniechania ustawodawca określił w ten sposób, że niedostarczenie dokumentów powoduje ustanie ubezpieczenia społecznego rolników z końcem trzeciego kwartału 2004 r. Skarżąca nie podważa tego rozwiązania. Nie zostało ono uznane za niekonstytucyjne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2006 r., P 8/05). Stanowiło element zapoczątkowanej zmiany ograniczającej krąg uprawnionych do ubezpieczenia społecznego rolników prowadzących również działalność gospodarczą. Przy zbiegu obu tych podstaw ubezpieczenie społeczne rolników mieli zachować prowadzący działalność gospodarczą rolnicy, dla których stanowiła ona uzupełnienie a nie główną działalność i źródło dochodów. Łączyło się to z wprowadzeniem okresowego (corocznego) obowiązku zawiadamiania o wysokości podatku ze skutkiem ustania ubezpieczenia przy niedochowaniu terminu zawiadomienia. Rozwiązanie to potwierdziła kolejna ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 150, poz. 1248).

Zarzuty skargi wychodzą z innych założeń niż rozwiązania przyjęte w ustawie zmieniającej z 2004 r. (a także z 2005 r.). Wprowadzonej zmiany zasad ubezpieczenia społecznego rolników nie warunkowało uprzednie indywidualne pouczenie (poinformowanie) ubezpieczonych o nowych zasadach i obowiązku udokumentowania wymaganych informacji. Prawodawstwo nie uzależnia od tego wejścia w życie ustawy. Powodowałyby to wielorakie zróżnicowanie indywidualnych sytuacji ubezpieczonych. Ustawa z 4 kwietnia 2004 r. została ogłoszona 30 kwietnia 2004 r. i wprawdzie obowiązywała już od 2 maja 2004 r., to jednak wprowadzała obowiązek jednaki dla wszystkich ubezpieczonych z terminem wykonania do 30 września 2004 r. Termin był więc niekrótki. W systemie obowiązującego prawa (pozytywnego) nie można swej sytuacji prawnej usprawiedliwiać nieznanąnością prawa.

W sprawie istotne jest stwierdzenie, iż ustanie ubezpieczenia społecznego rolników następowało z mocy prawa. Decyzja Kasy miała tu jedynie charakter potwierdzający (deklaratywny). Skarga nie kwestionuje takiego skutku zaniechania udokumentowania przez ubezpieczoną informacji w terminie i nie podważa również decyzji w tym zakresie. Nie twierdzi wszak, że w warstwie faktycznej lub prawnej decyzja była wadliwa. Wprowadza natomiast argumentację (przeniesioną z innej

sprawy Sądu Apelacyjnego w Krakowie, w której w podobnej sytuacji Sąd ten orzekł odmiennie), że winna nastąpić swoista restytucja ubezpieczenia społecznego rolników ubezpieczonej od 1 października 2004 r. Niezasadnie opiera ją na stanowisku, że obowiązkiem Kasy było zawiadomienie ubezpieczonych o nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w szczególności zawiadomienie o obowiązku złożenia dodatkowych dokumentów oraz o skutkach niezachowania terminu. Kasa nie miała takiego obowiązku. Nie wynika on z przepisów podstawy kasacyjnej - art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę tylko w granicach wskazanej podstawy (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Skarżąca jedynie hasłowo stwierdza, iż „ w orzecznictwie sądowym wskazuje się na konieczność właściwego pouczenia ubezpieczonych o zasadach podlegania ubezpieczeniu, szczególnie w sytuacji zmiany przepisów i wprowadzania dodatkowych obowiązków, których niedopełnienie pociąga za sobą dotkliwe skutki dla ubezpieczonych”, gdyż nie wskazała tego orzecznictwa, a obowiązek taki nie wynika z zasad stanowienia prawa. Brak też jest podstaw do przyjęcia, że wynikać ma to z zakładanego *a priori* obowiązku Kasy dbałości o interes ubezpieczonych. W postępowaniu administracyjnym chodzi o indywidualne postępowanie w sprawie (art. 9 k.p.a.) lecz nie o powszechny obowiązek pouczenia o zmianach w ustawie. Tam gdzie ustawodawca zastrzega pouczenie ubezpieczonego, tam też je wyraźnie określa (art. 39a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) i tylko w takim zakresie jego brak może rodzić skutki prawne.

Przeciwnie stanowisko, do którego skarżąca nawiązuje, trudno zaakceptować, gdyż nie uzasadnia go szczególny przedmiot regulacji. W systemie ubezpieczeń społecznych utrwalone były już poprzednio zasady zbiegu ubezpieczenia społecznego powszechnego i ubezpieczenia społecznego rolników. Polegały one przede wszystkim na tym, że prowadzenie działalności gospodarczej wykluczało ubezpieczenie społeczne rolników (art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.). Wprowadzenie od 1 stycznia 1997 r. wyboru ubezpieczenia społecznego rolników (art. 2 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. Nr 124, poz. 585) lub pozostawania w takim ubezpieczeniu po rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 5a ustawy o ubezpieczeniu rolników w wersji od 1 stycznia 1997 r.), nie oznaczało odstąpienia od powszechnych zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu.

Niepodleganie rolnika ubezpieczeniu z tytułu działalności gospodarczej stanowiło dla niego określone dobrodziejstwo i wyjątek od wcześniejszej zasady, że był to podstawowy (wyłączający ubezpieczenie społeczne rolników) tytuł ubezpieczenia. Obecnie staje się to aktualne ze względu na niewysoką granicę podatku warunkującą pozostawanie w ubezpieczeniu społecznym rolników. Konstytucja stanowi, że zakres i formy zabezpieczenia (w tym ubezpieczenia) społecznego określa ustawa (art. 67), co oznacza, że to ustawodawca decyduje o zasadach podlegania ubezpieczeniu i na tle rozwiązań przyjętych w art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził we wskazanym wyżej wyroku, że nie nastąpiło ograniczenie praw lecz dozwolona zmiana.

Zasadnicza słabość drugiego zarzutu skargi wynika z odwoływania się do art. 58 k.p.a., który jest przewidziany do przywracania terminów prawa procesowego. Natomiast termin z art. 5 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. jest terminem prawa materialnego, którego upływ powoduje ustanie ubezpieczenia społecznego rolników (tak też stwierdza wyrok Sądu Najwyższego z 18 lipca 2006 r., I UK 7/06, niepublikowany). Nie jest to więc termin zależny od organu rentowego. Jego znaczenia nie należy oceniać po skutkach procesowych, gdyż nie toczyło się żadne postępowanie w indywidualnej sprawie, lecz z mocy regulacji powszechnej (ustawy) wystąpił określony skutek materialnoprawny dla ubezpieczonej. Ustało jej ubezpieczenie społeczne rolników i organ rentowy później skutek ten w decyzji jedynie potwierdził. Nie jest to relacja cywilnoprawna i stąd dlatego nie można kwalifikować termin jako prekluzyjny czy zawity lub stosować do jego nieuwzględnienia klauzule generalne (art. 5 k.c.). Nie wygasło tu żadne prawo (roszczenie) lecz ustała relacja ubezpieczenia społecznego o innym od cywilnego charakterze (publicznoprawnym). Nie można też nie zauważyć, że jeszcze przed oceną konstytucyjności art. 5 ust. 1 i 3 ustawy prawodawca sam dostrzegł określone mankamenty pierwotnej zmiany wprowadzonej ustawą z 2 kwietnia 2004 r. i dokonał kolejnej zmiany ustawą z 1 lipca 2005 r., z tym, że nic nie zmienił w zakresie założonego skutku niedochowania terminu z art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z 2004 r. Taki reżim wiązał się z podobnymi skutkami niedochowania terminu do składania corocznych informacji o wysokości podatku z działalności gospodarczej. Zliberalizował to dopiero w ustawie zmieniającej z 1 lipca 2005 r., ale tylko w ten sposób, że termin mógł zostać przywrócony, jeżeli rolnik udowodnił, że niezachowanie terminu, nastąpiło wskutek zdarzeń losowych (art. 5a ust. 7). Rozwiązanie to nie odnosiło się jednak do art. 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. (tak też wyrok

Sądu Najwyższego z 7 lutego 2007 r., I UK 246/07, OSNP 2008 nr 5-6, poz. 76).
Poza tym ogranicza ono przyczynę uchybienia do zdarzeń losowych, co nie obejmowałoby przyczyny podawanej przez skarżącą, pomijając, że nie istniała ona, skoro nie było obowiązku indywidualnego pouczenia o zmianie w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.

Z tych motywów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na mocy art. 385¹⁴
k.p.c.

=====