



Sygn. akt I UK 117/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania Z. S.
przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
o podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2014 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 19 września 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 sierpnia 2011 r. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stwierdził ustanie ubezpieczenia społecznego rolników dla Z. S. (skarżącego) od 1 stycznia 1991 r.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 22 maja 2012 r. oddalił odwołanie skarżącego. Ustalił, że prowadził on działalność rolniczą od 1 stycznia 1981 r. jako właściciel gospodarstwa rolnego o powierzchni 6,37 ha i zgłosił się do ubezpieczenia społecznego rolników. We wniosku z 7 kwietnia 1988 r. skarżący zgłosił rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie usług stolarskich. W decyzji z 5 maja 1988 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w oparciu o regulację art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek oraz ich rodzin (Dz.U. z 1976 r. Nr 40, poz. 235 ze zm.; dalej także jako ustawa z „18 grudnia 1976 r.”) stwierdził, że Z. S. od 1 kwietnia 1988 r. nie podlega ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania działalności rzemieślniczej, ponieważ zamierza ją prowadzić przez okres krótszy niż 6 miesięcy w roku.

Skarżący zgłosił zawieszenie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej od 12 września 2011 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 grudnia 1976 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 1989 r., obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu określonymu tą ustawą podlegały osoby prowadzące na podstawie uprawnień określonych odrębnymi przepisami działalność zarobkową w zakresie rzemiosła, w rozumieniu przepisów o wykonywaniu i organizacji rzemiosła. Jednocześnie według art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, ubezpieczeniu nie podlegały osoby prowadzące działalność określoną w art. 1, które działalność tę zamierzały prowadzić przez okres krótszy niż sześć miesięcy, chyba że na skutek kontynuowania tej działalności okres jej prowadzenia osiągnął sześć miesięcy. Sąd Okręgowy podkreślił, że od 1 czerwca 1989 r. art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 18 grudnia 1976 r. przewidywał, iż ubezpieczeniu nie podlegają osoby prowadzące działalność określoną w art. 1, które są równocześnie pracownikami zatrudnionymi w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa wymiaru obowiązującego w danym zawodzie albo są objęte odrębnymi przepisami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego lub ubezpieczenia społecznego lub mają ustalone prawo do emerytury lub renty, chyba że zgłoszą wniosek o objęcie ubezpieczeniem. Przepis art. 2 ust. 1 pkt 1 został skreślony. W ocenie Sądu Okręgowego spornym

pozostawało ustalenie, czy skarżący od 1 stycznia 1991 r. spełniał przesłanki do objęcia go obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników z mocy ustawy jako rolnika. Sąd stwierdził, że decyzja ZUS z 5 maja 1988 r. była prawidłowa. Skarżący pomija to, że od 1 czerwca 1989 r. zmianie uległ stan prawny i nie mógł już korzystać z przywileju, zwalniającego go z obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności rzemieślniczej. Wobec powyższego, od 1 stycznia 1991 r., tj. od momentu obowiązywania ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.; dalej także jako „ustawa z 20 grudnia 1990 r.”) skarżący nie spełniał ustawowych przesłanek warunkujących objęcie go obowiązkowym ubezpieczeniem rolników z mocy ustawy w oparciu o art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Skoro nadal prowadził działalność gospodarczą to nie mógł być objęty ubezpieczeniem społecznym rolników. Stanowił o tym ówczesny art. 2 ust. 3 ustawy z 18 grudnia 1976 r., zawierający normę kolizyjną i przewidujący, że osoby spełniające równocześnie warunki do objęcia ubezpieczeniem społecznym określonym ustawą i ubezpieczeniem społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin podlegają ubezpieczeniu określonemu tą ustawą. Regulacja ta korespondowała z wyłączeniami przewidzianymi w art. 7 ust. 1 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, które wykluczały objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem rolników z mocy ustawy osób podlegających innemu ubezpieczeniu społecznemu. W ocenie Sądu Okręgowego, decydującego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy nie mogło mieć to, że skarżący w spornym okresie opłacał składki na ubezpieczenie społeczne rolników, jak również okoliczność przedkładania przezeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Placówka Terenowa w B. oświadczeń o dochodach rodziny dla celów wypłaty zasiłku rodzinnego, w których - jak twierdził wnioskodawca - wykazywał przychód z działalności gospodarczej.

Apelację od powyższego wyroku wniósł Z. S.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 19 września 2013 r. oddalił apelację. Szeroko przytoczył przepisy uwzględniające zmieniający się stan prawny. Podkreślił, iż poza sporem pozostaje, że skarżący podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 stycznia 1981 r. Od 14 kwietnia 1988 r. został zarejestrowany w ewidencji jako

osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie usług stolarskich. ZUS decyzją z 5 maja 1988 r. stwierdził, że wnioskodawca z tytułu prowadzenia działalności w zakresie stolarstwa nie podlega ubezpieczeniu społecznemu od 1 kwietnia 1988 r. unormowanemu ustawą z 18 grudnia 1976 r. ponieważ zamierza wykonywać działalność rzemieślniczą przez okres krótszy niż 6 miesięcy w roku. W związku ze zmianą stanu prawnego 31 maja 1989 r. skarżący nie mógł już korzystać z przywileju określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 grudnia 1976 r., zwalniającego go z podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej działalności rzemieślniczej. Od tej daty spełniał przesłanki do objęcia go obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej w świetle art. 1 ustawy z 18 grudnia 1976 r. Nie spełniał więc od 1 stycznia 1991 r., tj. od momentu wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przesłanek do objęcia go ubezpieczeniem rolników z mocy ustawy w świetle art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, ponieważ w tym okresie podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Sąd Apelacyjny zauważył ponadto, iż skarżący nie poinformował Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, iż prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą. Z pisma procesowego organu rentowego z 8 lipca 2013 r. wynika jedynie, że wnioskodawca pobierał zasiłek rodzinny w okresie od marca 1999 r. do maja 2002 r. oraz zasiłek pielęgnacyjny od marca 1999 r. do sierpnia 2005 r. Sąd drugiej instancji zaznaczył przy tym, że pomimo iż z twierdzeń skarżącego wynika, że przedkładał wówczas oświadczenia o dochodach rodziny, w tym z pozarolniczej działalności gospodarczej, to jednak dokumentacja zgromadzona w teczce zasiłkowej uległa zniszczeniu wskutek ulewnych opadów deszczu w 2010 r. i 2011 r.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego: „art. 61 § 1 zdanie 1 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na odmowie przyjęcia, że zachowanie wnioskodawcy w postaci faktu opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze stanowiło oświadczenie woli wnioskodawcy o podleganiu ubezpieczeniu rolniczemu; art. 2 ust 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin, poprzez błędne uznanie, iż wnioskodawca podlegał przepisom w/w ustawy podczas, gdy w stosunku do

ubezpieczonego nie została wydana decyzja o podleganiu ubezpieczeniu z tego tytułu, a na podstawie art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin ubezpieczony z mocy prawa był objęty ubezpieczeniem społecznym rolników; art. 5a ust 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, iż obowiązek złożenia w ciągu 14 dni oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w przypadku rozpoczęcia działalności gospodarczej dotyczy również rolników, którzy podlegali już ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy, podczas gdy należałoby uznać, iż przepis ten wskazuje na obowiązek złożenia oświadczenia w stosunku do podmiotów, którzy rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej w dacie wejścia w życie ustawy; art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez przyjęcie że zmiana powołanego przepisu obowiązująca od dnia 1 stycznia 2003 r. i ustalająca 10-letni okres przedawnienia zobowiązań z tytułu składek również odnosi się do zobowiązań powstałych przed tym dniem; art. 5 k.c. poprzez uznanie, że organ rentowy poprzez przyjmowanie przez okres dwudziestu lat właściwie oznaczonych przez wnioskodawcę składek zdrowotnych i poinformowania o prowadzeniu działalności gospodarczej nie podjął żadnych kroków prawnych w celu ustalenia, z jakiego tytułu prawnego wnioskodawca podlega ubezpieczeniu społecznemu i nie odebrał w tym czasie od wnioskodawcy oświadczenia we właściwej formie”. Skarżący wniósł o uchylenie wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez ustalenie, że podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 stycznia 1991 r.; względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania; zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonego kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej uzasadniają wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Podstawa skargi kasacyjnej odnosi się wyłącznie do naruszenia prawa materialnego. Skarga nie została oparta na zarzucie naruszenia przepisów

postępowania. Sąd Okręgowy ustalił, a przed Sądem Apelacyjnym nie było kwestionowane, że wnioskodawca od 1 stycznia 1981 r. prowadzi działalność rolniczą (jest rolnikiem), która jest dla niego i jego rodziny podstawowym źródłem utrzymania. Od 14 kwietnia 1988 r. do 12 września 2011 r., równoległe do prowadzonej działalności rolniczej, świadczył usługi w zakresie stolarstwa, które, jak deklarował w zgłoszeniu do ZUS z 15 kwietnia 1988 r. (k. 4), wykonywał przez okres krótszy niż 6 miesięcy w roku. Do wnioskodawcy miał zastosowanie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek oraz ich rodzin w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 1989 r., zgodnie z którym ubezpieczeniu nie podlegały osoby prowadzące działalność określoną w art. 1, jeżeli działalność tę zamierzały prowadzić przez okres krótszy niż 6 m-cy, chyba, że na skutek kontynuowania tej działalności okres jej prowadzenia osiągnął 6 m-cy.

Istotnym modyfikacjom ulegał stan prawny, który w ocenie Sądów wyrokujących w sprawie miał wpływ na zmianę tytułu prawnego podlegania ubezpieczeniu przez skarżącego. Z dniem 31 maja 1989 r. powołany wyżej przepis ustawy z 18 grudnia 1976 r. został skreślony. Natomiast wciąż obowiązywał art. 2 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym osoby spełniające równocześnie warunki do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin podlegały ubezpieczeniu określonemu ustawą. W tym miejscu stwierdzić należy, że mimo iż nowelizacja przepisu kluczowego dla określenia sytuacji prawnej ubezpieczonego nastąpiła już po 13 miesiącach od wydania decyzji ZUS i w ocenie Sądu Apelacyjnego ubezpieczony „zrealizował we wskazanej dacie wymogi do objęcia go obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej”, to brak jest kolejnej decyzji ZUS, która obejmowałaby Z. S. ubezpieczeniem społecznym i zmieniała jego status jako ubezpieczonego rolnika. Wprowadzona nowelizacja ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników miała ścisły związek ze zmianami społeczno-gospodarczymi jakie miały wówczas w Polsce miejsce i stanowiła jeden z etapów realizacji planu zasilania środkami płynącymi z ubezpieczenia społecznego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (utworzonego

ustawą z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych), którego dysponentem został ZUS. Jednocześnie utrzymano odrębny Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników Indywidualnych, do którego wpływały środki z ubezpieczenia rolniczego. Ten dualizm strukturalny społecznych funduszy ubezpieczeniowych cechował się pierwszeństwem powszechnego ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczony prowadził przede wszystkim działalność rolniczą i praca w gospodarstwie rolnym stanowiła dla niego i jego rodziny podstawowe źródło utrzymania. Ta okoliczność mogła powodować, że rolnik od dnia wydania decyzji ZUS z 5 maja 1988 r. nie widział potrzeby uaktualnienia swej deklaracji ubezpieczeniowej. Zaznaczyć także należy, że ani KRUS ani ZUS nie dostrzegli wówczas rygoryzmu automatycznego ustania rolniczego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym w sytuacji skarżącego.

Wyjątek od pierwszeństwa podlegania powszechnym ubezpieczeniom społecznym w razie ich zbiegu z ubezpieczeniem społecznym rolników przewidywał art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, wprowadzony ustawą zmieniającą z dnia 12 września 1996 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 585) i wielokrotnie nowelizowany. Zgodnie z treścią tego przepisu w jego pierwotnym brzmieniu, rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu (rolniczemu) w pełnym zakresie z mocy ustawy, nieprzerwanie co najmniej 1 rok, podejmował pozarolniczą działalność gospodarczą nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, podlega nadal temu ubezpieczeniu (rolniczemu). Mógł on podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu wówczas, gdy złożył Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych lub Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenie, że chce podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, o ile spełnia w tym zakresie warunki określone w odrębnych przepisach. Z uregulowania tego nie wynikała reguła pierwszeństwa podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu w przypadku zbiegu z innym tytułem ubezpieczenia społecznego, a jedynie możliwość dokonania przez zainteresowanego wyboru systemu ubezpieczenia społecznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2006 r., I UK 172/05, OSNP 2007 nr 3-4, poz. 52). Wyboru tego można było dokonać wyłącznie w momencie podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 lipca

2006 r., III UK 46/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 233) i to pod warunkiem uprzedniego (a więc bezpośrednio przed podjęciem pozarolniczej działalności gospodarczej), trwającego nieprzerwanie przynajmniej jeden rok podlegania z mocy ustawy ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie, liczonego od objęcia tym ubezpieczeniem (por. wyroki Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2000 r., II UKN 618/99, OSNAPiUS 2002 nr 1, poz. 27; z 17 listopada 2000 r., II UKN 54/00, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 290; z 7 kwietnia 2006 r., I UK 223/05, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 109). W ramach tej samej nowelizacji wprowadzono art. 2, który stanowił, że rolnik lub domownik, który w dniu wejścia w życie tej ustawy podlegał innemu ubezpieczeniu z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, a spełniał inne warunki podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy w pełnym zakresie, mógł złożyć Zakładowi lub Kasie oświadczenie, że chce podlegać temu ubezpieczeniu z wyłączeniem innego ubezpieczenia społecznego. Kolejna zmiana w regulacji zaistniała 2 maja 2004 r., kiedy weszła w życie ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 91, poz. 873). Zmianie uległa regulacja z art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przede wszystkim wydłużono okres nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników uprawniający osobę podejmującą pozarolniczą działalność gospodarczą do wyboru systemu ubezpieczenia społecznego i uzależniono możliwość tego wyboru od formy opodatkowania wspomnianej pozarolniczej działalności gospodarczej. Celem nowelizacji dokonanej ustawą z 2 kwietnia 2004 r. była racjonalizacja zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Ustawodawca dążył do uszczelnienia systemu przez ograniczenie dostępności do niego osób, dla których działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowiła jedynej czy głównego źródła utrzymania. W związku z tym rolnikom prowadzącym równoległe działalność rolniczą i gospodarczą ograniczono możliwości wyboru między ubezpieczeniem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1489/IV). Zamierzeniem ustawodawcy nie było więc stworzenie możliwości wyboru między różnymi systemami ubezpieczenia społecznego lecz ustalenie, czy wobec

zmiany zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, podlegający w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej ubezpieczeniu w KRUS, może być nadal objęty rolniczym ubezpieczeniem społecznym. Ustawodawca przyjął niekwestionowane tu założenie, że dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników to działalność rolnicza powinna stanowić podstawowe źródło dochodu, natomiast pozarolnicza działalność powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający ten dochód. Warto nadmienić, że art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w brzmieniu nadanym aktem nowelizującym z 2 kwietnia 2004 r., obowiązywał tylko w okresie od 2 maja 2004 r. do 23 sierpnia 2005 r., gdyż z dniem 24 sierpnia 2005 r. weszła w życie kolejna ustawa zmieniająca z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 150, poz. 1248). Zarówno w wyroku z 13 marca 2006 r., P 8/05 (OTK-A 2006 nr 3, poz. 28) w odniesieniu do art. 5 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z 2 kwietnia 2004 r., dotyczącego rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w chwili wejścia w życie tego aktu, jak i w orzeczeniu z 18 lipca 2006 r., P 6/05 (OTK-A 2006 nr 7, poz. 81) w relacji do art. 5a ust. 1 i 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności wskazanych przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniach tych wyroków podkreślono, że nie istnieją przesłanki pozbawiające ustawodawcę możliwości ustanowienia czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia. Wyznaczenie terminu udokumentowania formy opodatkowania prowadzonej działalności oraz wysokości uzyskanego dochodu miało na celu racjonalizację zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Chodziło o to, aby w określonym przez ustawodawcę terminie rolnicy przedstawiali dokumenty, na podstawie których można dokonać weryfikacji ich uprawnień do objęcia lub kontynuowania rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Wracając do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, to rodzi się pytanie na jakiej podstawie prawnej pozwany wyłączył Z. S. z ubezpieczenia rolniczego i to po tak długim okresie podlegania temu ubezpieczeniu.

Negatywnie należy ocenić decyzję pozwanego z 31 sierpnia 2011 r. (k. 44 w aktach KRUS). Decyzja ta odwołuje się do art. 36 ust. 1 pkt 1 i 3a ust. 1 ustawy z

20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników a są to przepisy o charakterze odpowiednio: kompetencyjnym i technicznym. Jedynie w uzasadnieniu decyzji organ rentowy zawarł informację, że przyczyną ustania rolniczego tytułu podlegania ubezpieczeniu rolniczemu jest prowadzenie przez zainteresowanego działalności gospodarczej. Innymi słowy, organ rentowy stoi na stanowisku, że nie miał wiedzy (przez wszystkie lata opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze oraz pobierania zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych), iż rolnik prowadził działalność gospodarczą i na tym zbudował tytuł do „wstecznego” wyłączenia go z ubezpieczenia rolniczego.

Takie stanowisko pozwanego podzielone przez Sądy obu instancji budzi wątpliwości.

Po pierwsze należy stwierdzić, że z załączonych do akt sądowych dokumentów ubezpieczeniowych wynika wyraźnie, że pozwany traktował skarżącego jak „prawdziwego rolnika” (zawiadomienie o pomniejszeniu kwoty przyznanego zasiłku (rodzinnego) o należność wynikającą z tytułu zaległości w składkach na ubezpieczenie społeczne rolników (k. 2, 3); żona skarżącego została objęta ubezpieczeniem społecznym rolników (k. 9); skarżący był zawiadamiany o zadłużeniu na koncie ubezpieczeniowym z 1998 r., 1999 r., 2000 r., 2001 r., 2009 r. (k. 4, 6, 27, 29, 30); otrzymał zaświadczenie z 14 marca 2011 r. „o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 stycznia 1991 r. do nadal” wydane celem przedłożenia w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej (k. 32); oświadczenie wnioskodawcy o warunkach ubezpieczenia społecznego rolników z 27 września 2011 r. (k. 59)). Z ustaleń poczynionych w sprawie i z analizy akt sprawy nie wynika aby wnioskodawca uczynił cokolwiek, co pozostawałoby w sprzeczności z zaleceniami, zawiadomieniami i decyzjami kierowanymi do niego i członków jego rodziny przez KRUS. Wskazując na tę okoliczność, podkreślenia wymaga, że działania organu państwowego, którego emanacją w przedmiotowej sprawie jest organ rentowy kreują w demokratycznym państwie prawa godną ochrony ekspektatywę, w szczególności, iż zachowanie się w sposób odpowiadający wskazówkom sformułowanym przez organ rentowy, nie pociągnie za sobą negatywnych dla ubezpieczonego konsekwencji.

Po drugie, w stanie prawnym obowiązującym przed 2 maja 2004 r., regulowanym przez art. 5a ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników rolnik lub domownik podlegający ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, który podejmował pozarolniczą działalność gospodarczą, nadal podlegał temu ubezpieczeniu. Oświadczenie wobec Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego konieczne było tylko do zrealizowania zamiaru wystąpienia z rolniczego i przystąpienia do ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2012 r., I UK 269/12, OSNP 2013 nr 19-20, poz. 240). Możliwość wyboru podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu stwarzał natomiast skarżącemu, który podjął działalność gospodarczą przed dniem 1 stycznia 1997 r., przepis art. 2 ustawy zmieniającej (uchylony z dniem 2 maja 2004 r. przez art. 2 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.). Oznaczało to możliwość dokonania wyboru rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego wyłącznie przez osoby, które w dniu 1 stycznia 1997 r. - bez względu na wcześniejsze podleganie ubezpieczeniu społecznemu osób prowadzących działalność gospodarczą - spełniały inne warunki podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy w pełnym zakresie. Sąd drugiej instancji uznał, że skarżący nie złożył właściwego oświadczenia o wyborze ubezpieczenia. Mimo iż kwestia złożenia oświadczenia woli określonej treści należy do sfery faktu, a nie prawa, to jednak wyjaśnienia wymaga, że ocena Sądu drugiej instancji odnosiła się w istocie do możliwości uznania, iż wnioskodawca, zgodnie z wymaganiem zawartym w art. 2 ustawy zmieniającej, ujawnił zamiar wywołania skutku materialnoprawnego w postaci wyboru ubezpieczenia społecznego. W zakresie spełnienia tego ostatniego warunku, całkowicie umknęło Sądom rozpoznającym sprawę, że 24 września 1996 r. KRUS palcówka terenowa w B. skierowała do Z. S. zawiadomienie, że „kwota przyznanego mu zasiłku została wypłacona poprzez pomniejszenie należności z tytułu składek” (akta organu rentowego k. 2) zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 stycznia 1995 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i rodzaju innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz

szczegółowych zasad i trybu wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. Nr 12, poz. 58). Nie ulega wątpliwości, że przyznany wówczas zasiłek musiał zostać wypłacony na podstawie wniosku złożonego przez zainteresowanego z załączonym oświadczeniem o dochodach rodziny, które, jak twierdzi skarżący a którym to twierdzeniom nie dał wiary Sąd Apelacyjny, zawierało również dane o dochodach rodziny uzyskiwanych z prowadzonej przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej (oświadczenie o dochodach sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia). Dodatkowo, 5 października 1999 r. do KRUS wpłynęło zgłoszenie do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników Z. S. - małżonki skarżącego. Z uwagi na powyższe dokonane przez ubezpieczonego czynności faktyczne, nie może budzić wątpliwości, że ubezpieczony był przez organ rentowy traktowany jako rolnik nie tylko z uwagi na opłacanie przez niego składek na ubezpieczenie społeczne, ale również z uwagi na aktywną formę czynienia użytku z praw bezpośrednio związanych z podleganiem rolniczym ubezpieczeniom społecznym. Mimo iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego odnajduje się orzeczenia, które stwierdzają, iż oświadczenie rolnika prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, że chce podlegać ubezpieczeniu rolników z wyłączeniem innego ubezpieczenia społecznego (art. 2 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. Nr 124, poz. 585 ze zm.) nie może być złożone w sposób dorozumiany (np. przez samo opłacanie składek, por. wyroki Sądu Najwyższego z 20 lutego 2006 r., I UK 172/05, OSNP 2007 nr 3-4, poz. 52; z 22 lutego 2008 r., I UK 255/07, niepubl., por. także wyroki Sąd Najwyższego z 12 lutego 2009 r., III UK 68/08, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 219; z 22 lipca 2009 r., I UK 70/09, niepubl.), to Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym obecną skargę stoi na stanowisku, że zastosowanie art. 2 i wynikająca z niego konieczność złożenia deklaracji (oświadczenia) o tym, że rolnik chce podlegać ubezpieczeniu rolniczemu nie może rodzić obowiązku dokonywania czynności w taki sposób, jak jest to rozumiane w sferze cywilno-prawnej (art. 61 k.c.). W prawie cywilnym wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny. Ubezpieczenia społeczne mają charakter publicznoprawny, kształtowany przepisami prawa bezwzględnie

obowiązującego, stąd sama wola ubezpieczonego nie tworzy prawnego stosunku ubezpieczenia społecznego. W sprawach ubezpieczeniowych, oświadczenie o jakim tu mowa ma charakter administracyjny i mimo, że ustawa zmieniająca z 12 września 1996 r. w istocie nie określała formy tego oświadczenia, to wymagała, aby oświadczenie miało określoną treść i adresata. Forma oświadczenia jest liberalnie ujmowana w sferze cywilnoprawnej, niemniej w procedurze administracyjnej przyjmuje się, że powinno zawierać żądanie wszczęcia postępowania, zaś organy rentowe miały kontrolować podstawy ubezpieczenia i ich wyłączenie. O ile KRUS żądał wszczęcia określonej procedury, o tyle nieuprawnione jest pominięcie w zakresie tych ustaleń oświadczenia woli o objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników współmałżonki. Nieuprawnione byłoby domniemanie, że w ten sposób wyrażone oświadczenie woli co do podlegania żony rolniczym ubezpieczeniu nie kwalifikuje skarżącego, jako wyrażającego wolę podlegania temu samemu ubezpieczeniu.

Po trzecie, choć Sąd Najwyższy nie może wyprzedzać stanowiska Sądu powszechnego i przede wszystkim samych stron, to w grę może wchodzić „kolejne” zaniechanie złożenia przez rolnika oświadczenia woli wyrażającego zamiar pozostania w ubezpieczeniu rolniczym, tj. czynności określonych (po kolejnej nowelizacji) art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2 kwietnia 2004 r. Generalnie zaniechania na skutek niewiedzy nie można uznawać za przejaw ignorancji rolnika wobec tytułu do podlegania konkretnemu ubezpieczeniu społecznemu, czy wynik niedbałości o własne sprawy. Jej przyczyny można upatrywać we wprowadzeniu nowych reguł postępowania przed organami rentowymi, które weszły w życie po jednodniowej *vacationis legis*, a przede wszystkim w tym, że o postanowieniach tej ustawy Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Rolników nie poinformowała ubezpieczonych. Ze względu na konieczną aktywność ubezpieczonych zamierzających pozostać w ubezpieczeniu rolniczym według nowych zasad, obowiązek przewidziany w art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wymagał wypełnienia. W przepisie tym na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nałożony został nowy obowiązek „informowania ubezpieczonych w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem oraz składek na to ubezpieczenie”. Ustanowienie obowiązku informacyjnego, równoczesne ze zmianą zasad

ubezpieczenia polegającą na wprowadzaniu racjonalnego, szczelnego mechanizmu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez osoby, dla których działalność rolnicza nie stanowi głównego źródła utrzymania, jasno wskazuje, że ubezpieczonym powinna być po dniu 2 maja 2004 r. udzielona informacja o treści art. 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz uprzedzenie o skutkach uchybienia terminu upływającego z dniem 30 września 2004 r. Obowiązek informowania ubezpieczonych rolników w tym przedmiocie mieścił się w pojęciu „spraw dotyczących objęcia ubezpieczeniem”. Chodzi o obowiązek informacyjny wprowadzony do istniejącego między Kasą a rolnikami stosunku ubezpieczenia społecznego, spełniający standard traktowania pozostających w ubezpieczeniu rolników zgodnie z zasadą zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP; por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1992 r., K 3/92, OTK 1992 nr 2, poz. 26) - w aktach sprawy nie odnajduje się dokumentu potwierdzającego poinformowanie ubezpieczonego o takim obowiązku (wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2012 r., I UK 269/12, OSNP 2013 nr 19-20, poz. 240). W tym stanie rzeczy należy odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego z 27 listopada 2012 r., I UK 269/12 (OSNP 2013 nr 19-20, poz. 240) w którym przyjęto, że „niezłożenie przez rolnika prowadzącego w dniu 2 maja 2004 r. działalność pozarolniczą oświadczenia wyrażającego wolę pozostania w ubezpieczeniu rolniczym nie powodowało ustania obowiązkowego ubezpieczenia rolniczego, jeżeli Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie skierowała do niego informacji o znaczeniu prawnym terminu wyznaczonego na dzień 30 września 2004 r. i o koniecznych czynnościach wymaganych do pozostania w ubezpieczeniu rolniczym po dniu 1 października 2004 r. (art. 5 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. w związku z art. 5a ust. 1 i 3 oraz art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)”, a który Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela. Uwzględniając wszystkie okoliczności, w tym także to, że niedokonanie wyboru ubezpieczenia i niezłożenie dokumentów, czyli zachowanie się niezgodnie z art. 5 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z dnia 2 kwietnia 2004 r., było sprzeczne z

wolą pozostania w ubezpieczeniu rolniczym i sprzeciwiało się działaniu rolników prowadzących działalność gospodarczą w ochronie własnych interesów, nie jest wykluczone stwierdzenie, że subiektywną przyczyną nieudokumentowania stanu faktycznego przez rolnika był brak świadomości co do zasadniczych zmian reguł ubezpieczenia obowiązujących od 2 maja 2004 r. Podnoszona w sprawie przyczyna, tj. niewiedza o konieczności podjęcia czynności określonych w art. 5 ustawy zmieniającej z dnia 2 kwietnia 2004 r., nie została podważona przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Po czwarte, w tym kontrowersyjnym zakresie Sąd Najwyższy ponadto miał na uwadze, 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 rolniczemu ubezpieczenia społecznego. Tytuł ten nie powinien być pochopnie wygaszany w razie oczywiście niezawinionego niezłożenia 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 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. wyrok Sądu Najwyższego z 30 marca 2013 r., I UK 556/12, niepubl.). Według Sądu Najwyższego wymaga rozważania i weryfikacji, czy uzyskanie danych wymaganych do kontynuowania ubezpieczenia rolniczego może odbyć się bez zastosowania nieproporcjonalnie drastycznych sankcji w postaci wyłączenia skarżącego z ubezpieczenia rolniczego i włączenia go do ubezpieczenia społecznego z tytułu okresowo prowadzonej niskodochodowej działalności pozarolniczej, jeżeli w razie objęcia skarżącego ubezpieczeniem z tytułu pozarolniczej działalności zostanie on obarczony

obowiązkiem uregulowania zaległości składkowych w ZUS, której racjonalnie rzecz ujmując skarżący i tak nie będzie w stanie zapłacić z dochodów z działalności rolniczej. W takich okolicznościach sprawy ewidentnie widoczne jest niezachowanie konstytucyjnej cechy proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przywrócenie uchybionych z przyczyn niezawinionych lub niezależnych od rolnika terminów do kontynuowania rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga poszanowania zasady, aby rolnik, dla którego praca w gospodarstwie stanowi główne źródło utrzymania, nie tracił w wyniku niezawinionego działania rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego. W przeciwnym razie dochodzi do zastosowania nieproporcjonalnie surowej sankcji w zestawieniu z niezawinionym uchybieniem terminów nieadekwatnie wygaszających rolniczy tytuł ubezpieczeń społecznych. Ujawnione kontrowersje nie mają takiego charakteru, który uniemożliwiłby ich usunięcie za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa, która nie powinna ograniczać się do gramatycznego brzmienia regulacji zawartych w ustawach rządzących ubezpieczeniem społecznym rolników, ale wymaga zastosowania reguł interpretacji celowościowo-systemowej, z uwzględnieniem konstytucyjnej cechy proporcjonalności, która w razie ewidentnego zawinienia organów publicznych wyklucza pozbawienie skarżącego rolniczego tytułu ubezpieczeń społecznych w sposób prowadzący do niewspółmiernie wielkiego zadłużenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (z tytułu zaległości składkowych na ubezpieczenie z prowadzonej pozarolniczej działalności).

Po piąte, co wymaga podkreślenia, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11 (Dz.U. z 2012 r. Nr 49, poz. 251), stwierdził między innymi, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało 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” (por. także wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001 nr 2, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000 nr 5, poz. 138). Nie kwestionując co do zasady potrzeby weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych, Trybunał zauważył też, że nie może być tak, iż organ, po upływie kilku czy kilkunastu lat (a nawet dwudziestu), w reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń uzyskuje „doraźny instrument” umożliwiający weryfikację warunków ubezpieczenia. „Pułapka prawna” polega na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje życiowe, a następnie – gdy okaże się, że decyzje organu były błędne – ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów. Dzieje się tak również wtedy, gdy obywatel swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynił się do sformułowania błędnych ocen, a wręcz przeciwnie – dochowując należytej staranności – podejmował działania w zaufaniu do organu i wydawanych przez niego decyzji.

Zdaniem Sądu Najwyższego, już na marginesie prowadzonych rozważań zaznaczyć wypada, że w odniesieniu do praw majątkowych szczególnego znaczenia nabiera zasada dobrej administracji, zgodnie z którą władze publiczne powinny działać z najwyższą sumiennością, zwłaszcza gdy przedmiotem jest bardzo istotne z punktu widzenia jednostki zabezpieczenie społeczne. Jeśli naruszenie prawa wystąpiło bez świadomego udziału uprawnionego, te same organy winny inaczej ocenić proporcjonalność naruszenia. W takiej sytuacji, gdy dodatkowo odmowa ustalenia prawa do świadczenia wiąże się z utratą źródła utrzymania, niemal z dnia na dzień, a osoba uprawniona nie ma dużych możliwości przystosowania się do tej zmiany z uwagi na wiek, stan zdrowia, bezrobocie w regionie zamieszkania - dochodzi do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a ingerencja w prawa nabyte jest nieproporcjonalna (por. na ten temat także wyroki Sądu Najwyższego: z 21

września 2010 r., II UK 94/09, LEX nr 621346 oraz z 5 kwietnia 2011 r., III UK 91/10, LEX nr 949032).

Powyższe uprawnia syntetyczną tezę, że skarżący, który podjął się prowadzenia działalności gospodarczej, mógł złożyć oświadczenie o pozostawaniu w ubezpieczenia społecznym rolników przez działania konkludentne.

Z przedstawionych powyżej względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.