



Sygn. akt I UK 94/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania M. B.

przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddziałowi Regionalnemu

o ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym rolników,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 28 września 2010 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 21 grudnia 2009 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 21 grudnia 2009 r. oddalił apelację wnioskodawcy M. B. od wyroku Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 września 2009 r.

oddalającego odwołanie wnioskodawcy od decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddziału Regionalnego z dnia 12 czerwca 2009 r. stwierdzającej ustanie ubezpieczenia społecznego rolników od dnia 1 kwietnia 2005 r.

W sprawie tej ustalono, że M. B. został objęty ubezpieczeniem społecznym rolników od 1 stycznia 1978 r. Od 2 września 1994 r. do 31 sierpnia 1997 r. podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Od 1 września 1997 r. dokonał wyboru ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. (Dz.U. Nr 124, poz. 585, zwanej dalej ustawą zmieniającą). W dniu 28 kwietnia 2009 r. wpłynęło do KRUS zaświadczenie o wpisie wnioskodawcy do ewidencji działalności gospodarczej pod nazwą Biuro Usługowo - Handlowe M. B., od 1 września 1994 r. w zakresie działalności fizjoterapeutycznej. Naczelnik Urzędu Skarbowego pismem z dnia 2 czerwca 2009 r. potwierdził, że wnioskodawca nadal figuruje w ewidencji podatników prowadzących działalność gospodarczą. Decyzją z dnia 12 czerwca 2009 r. KRUS, działając na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników lub ustawa) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 maja 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 91, poz. 873, zwanej dalej ustawą nowelizującą z 2 maja 2004 r.), stwierdził ustanie wobec wnioskodawcy ubezpieczenia społecznego rolników od dnia 1 kwietnia 2005 r., ponieważ nie złożył on w terminie do 14 lutego 2005 r. zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za rok 2004.

W odwołaniu od tej decyzji wnioskodawca domagał się jej zmiany przez ustalenie, że nadal podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników. Zarzucił, że KRUS nigdy nie poinformowała go o obowiązku składania zaświadczeń z urzędu skarbowego o osiągniętych dochodach oraz o skutkach prawnych zaniechania tego obowiązku, zwłaszcza że od 1997 r. podlegał ubezpieczeniu rolniczemu, a rolniczy organ rentowy wiedział, że prowadzi jednocześnie działalność gospodarczą.

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie wnioskodawcy uznając, że KRUS nie miała obowiązku indywidualnego zawiadamiania rolników o konieczności dokumentowania formy opodatkowania oraz wysokości podatku, a także o skutkach jego zaniechania. Tam gdzie ustawodawca zastrzega pouczenie ubezpieczonego, tam też je wyraźnie określa i tylko w takim zakresie jego brak może rodzić skutki prawne. Wnioskodawca do dnia ogłoszenia wyroku nie przedstawił stosownych zaświadczeń. Uchybienie wszystkim terminom prawa materialnego, poczynając od 2004 r., prowadziło do ustania z mocy prawa jego ubezpieczenia społecznego rolników z dniem 1 kwietnia 2005 r., co KRUS potwierdziła w zaskarżonej decyzji.

Po rozpoznaniu apelacji wnioskodawcy Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne oraz wykładnię przepisów dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników - w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym zaskarżoną decyzją - rolnicze ubezpieczenie społeczne może być kontynuowane w razie powstania przesłanki objęcia z mocy prawa ubezpieczeniem z innego tytułu na skutek rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, po spełnieniu określonych warunków. Warunkami tymi są, między innymi, zawiadomienie KRUS o podjęciu działalności gospodarczej, złożenie oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego oraz przedstawienie Kasie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za miniony rok, do dnia 14 lutego każdego roku (art. 5a ust. 5 tej ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2 maja 2004 r.), a po nowelizacji, która weszła w życie z dniem 24 sierpnia 2005 r. - do dnia 31 maja każdego roku podatkowego (art. 5a ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 150, poz. 1248).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że art. 5a ustawy nie dotyczy przystąpienia do ubezpieczenia rolniczego, lecz jego kontynuowania. Oznacza to, że niedopełnienie warunków w nim określonych, co było w sprawie bezsporne, powoduje ustanie *ex lege* tego ubezpieczenia z końcem kwartału, w którym rolnik zobowiązany był złożyć zaświadczenie w KRUS (art. 5a ust. 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w brzmieniu obowiązującym w okresie od 2 maja 2004 r. do 23 sierpnia

2005 r. oraz art. 5a ust. 6 w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 sierpnia 2005 r.). Przepisy ustanawiające obowiązek złożenia zaświadczenia są przepisami bezwzględnie obowiązującymi, nie dopuszczają możliwości stosowania zasad współżycia społecznego ani nie zależą od „uznaniowości” organu rentowego lub Sądu. Osoba prowadząca pozarolniczą działalność ma obowiązek zapoznać się z obowiązującymi przepisami prawnymi. KRUS, mimo braku takiego obowiązku, informowała ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą o zmianie przepisów w związku z nowelizacją z 2 maja 2004 r. Tymczasem wnioskodawca prowadził działalność gospodarczą już od 1994 r., a informację o kontynuowaniu tej działalności KRUS uzyskała w 2009 r. wskutek przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Sąd uznał, że wnioskodawca „podlegając ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej począwszy od 1 października 2004 r., nie spełniał przesłanek do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników z mocy ustawy, a wydanie decyzji o objęciu go tym tytułem ubezpieczenia było dotknięte od początku wadą prawną wywołaną faktem nieprzedłożenia stosownych zaświadczeń i oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego. Oznaczało to, że KRUS, który ujawnił fakt niedopełnienia warunków określonych w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników był władny wydać decyzję korygującą z mocą wsteczną wcześniej ustalony bezpodstawnie tytuł rolniczego ubezpieczenia społecznego”. Była to w istocie deklaratoryjna decyzja stwierdzająca nie tyle ustanie, co niepodleganie z mocą wsteczną rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, bo została oparta na ustaleniu, że wnioskodawca nie dopełnił wymogów formalnych i z tego względu nie spełniał ustawowych warunków kontynuowania rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 5a ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że ma on zastosowanie niezależnie od nałożonych na organ rentowy obowiązków poinformowania rolników o obowiązku składania zaświadczeń z urzędu skarbowego w określonym terminie i skutkach prawnych ich niezłożenia, a także

przez przyjęcie, że to na rolniku w całości spoczywa odpowiedzialność za znajomość wszystkich bieżących i zmieniających się przepisów oraz konieczności dostosowania się do nich, podczas gdy organ rentowy nie ma żadnych obowiązków w tym zakresie i może nawet po kilku latach wydać decyzję wsteczną stwierdzającą niepodleganie ubezpieczeniu rolników.

Jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie skargi do rozpoznania wskazano potrzebę wykładni art. 5a ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a w szczególności wyjaśnienie: 1/ czy ma on zastosowanie w przypadku, „gdy rolnik został objęty ubezpieczeniem społecznym rolników na podstawie art. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r., zatem KRUS wiedział o prowadzeniu przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej i mimo to nie poinformował go o obowiązku składania stosownych zaświadczeń z Urzędu Skarbowego”, 2/ czy KRUS „ma możliwość wydania dopiero po kilku latach, kiedy to przyjmował składki na ubezpieczenie społeczne rolników, decyzji o ustaniu ubezpieczenia społecznego z datą wsteczną”. Ponadto, w kontekście dwóch odmiennych orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 238/07 oraz z dnia 4 kwietnia 2008 r. I UK 287/07, pojawia się zagadnienie prawne sprowadzające się do pytania „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 ubezpieczonego o nowej regulacji prawnej, a w szczególności o rygorze niedopełnienia obowiązków”.

Skarżący podkreślił, że o fakcie prowadzenia przez niego działalności gospodarczej organ rentowy wiedział od samego początku w momencie wydawania decyzji o objęciu go ubezpieczeniem rolników na podstawie przepisów przejściowych (art. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r.). Natomiast organ rentowy oraz Sądy obu instancji obciążają skarżącego całkowicie odpowiedzialnością za realizację swoich obowiązków, uznając, że miał obowiązek znajomości przepisów prawa, które mają go dotyczyć. Tymczasem przepisy te nie tylko zostały wprowadzone w trakcie kontynuacji ubezpieczenia rolniczego i jednoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej, to dodatkowo ulegały zmianie i były

zaskarżane do Trybunału Konstytucyjnego. W tak skomplikowanej sytuacji prawnej trudno wymagać, aby rolnik był w stanie znać aktualnie obowiązujące przepisy i wiedzieć jakie są jego obowiązki oraz konsekwencje ich niezachowania. W ocenie skarżącego, takie zachowanie organów rentowych, a także wydanie decyzji z datą wsteczną, przy jednoczesnym przez cały ten okres przyjmowaniu składek z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do organów administracji (art. 8 k.p.a.).

W konsekwencji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia (biorąc w tym zakresie z urzędu pod uwagę nieważność postępowania), oraz w granicach podstaw skargi. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie nie było przesłanek do stwierdzenia nieważności postępowania, Sąd Najwyższy rozpoznał wniesioną skargę w granicach wskazanych w niej podstaw, które zostały ograniczone do zarzutu naruszenia art. 5a ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także - postawionego w uzasadnieniu skargi - zarzutu naruszenia art. 8 k.p.a. Ten drugi zarzut usuwa spod rozeznania kasacyjnego już dlatego, że art. 8 k.p.a. nie jest przepisem prawa materialnego ani prawa procesowego, które stosuje sąd powszechny lub Sąd Najwyższy przy rozpoznaniu sprawy cywilnej z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 1 k.p.c.), a tylko na takich podstawach (przepisach prawa materialnego lub prawa cywilnego procesowego) można oprzeć skargę kasacyjną (art. 398³ § 1 pkt 1 lub 2 k.p.c.). W postępowaniu kasacyjnym nie można zatem racjonalnie lub zasadnie stawiać zarzutu naruszenia przepisu procedury administracyjnej.

Nie jest trafny ani usprawiedliwiony zarzut naruszenia art. 5a ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, który stanowi, że niezachowanie terminu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia rolniczego od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności. Tymczasem w

rozpoznanej sprawie nie było sporu co do złożenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej, ponieważ skarżący rolnik, który równocześnie prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, dokonał wyboru rolniczego tytułu ubezpieczenia rolniczego na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, wracając do ubezpieczenia rolniczego z dniem 1 września 1997 r. Natomiast z tej podstawy skargi (art. 5a ust. 5) nie wynika obowiązek złożenia zaświadczenia, o którym mowa w art. 5a ust. 4, tj. zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy, ani skutek naruszenia tego obowiązku. Taki obowiązek wynika z ust. 4, a skutki niezachowania terminu do złożenia wymaganego zaświadczenia reguluje ust. 6 art. 5a ustawy, tyle że tych jednostek redakcyjnych (ustępów) autor skargi kasacyjnej nie wskazał jako podstaw skargi kasacyjnej. Zarzucając błędną wykładnię ust. 5 art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, która miała polegać - według sformułowań skargi kasacyjnej - na ustaleniu, że przepis ten „ma zastosowanie niezależnie od nałożonych na organ rentowy obowiązków w postaci konieczności poinformowania rolników o obowiązku składania zaświadczeń z urzędu skarbowego w określonym terminie i skutkach prawnych ich niezłożenia” autor skargi uchybił wskazaniu adekwatnych jej podstaw, np. dotyczących potencjalnego naruszenia art. 5a ust. 1 pkt 5 w związku z ust. 3-4 oraz ust. 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także nie określił przepisów (poza art. 8 k.pa.), które - w jego ocenie - nakładają na organy rentowe obowiązek informowania ubezpieczonych rolników, którzy równocześnie prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, o zmianach w prawie („fakcie nowelizacji”). Ponadto z tej wskazanej przez skarżącego podstawy skargi nie wynika ustawowa konieczność zawiadomienia przez rolniczy organ rentowy ubezpieczonego rolnika „o obowiązku złożenia dodatkowych dokumentów oraz skutkach niezachowania terminu”. Sąd Najwyższy, który rozpoznaje skargę w graniach jej podstaw, nie może domyślać się, poszukiwać lub wyręczać autora skargi kasacyjnej we wskazaniu adekwatnych podstaw skargi, jeżeli takie istnieją.

W rozpoznawanej sprawie nie była sporna okoliczność, że skarżący „nigdy nie wprowadzał w błąd organu” co do równoczesnego kontynuowania pozarolniczej działalności gospodarczej, co jednak nie zwalniało go z obowiązku wykonywania ustawowo określonych powinności, w tym z obowiązku corocznego składania zaświadczeń właściwego urzędu skarbowego o kwotach należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzednie lata podatkowe, pod rygorem utraty (ustania) rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego z mocy samego prawa (art. 5a ust. 1 pkt 5 w związku z ust. 3-4 oraz ust. 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Taki restrykcyjny skutek niezłożenia wymaganego zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego prowadzi z mocy samego prawa do ustania rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego i nie jest uwarunkowany wcześniejszym pouczeniem o skutkach zaniechania corocznego składania wymaganych zaświadczeń. W każdym razie skarżący nie wskazał takich podstaw, z których można by wywieść obowiązek organu rentowego każdorazowego pouczenia ubezpieczonych o zmianach w prawie ubezpieczeń społecznych dotyczących okoliczności prowadzących do ustania rolniczego ubezpieczenia społecznego. Powołane w skardze orzeczenia Sądu Najwyższego nie stanowią podstaw kasacji, zwłaszcza że skarżący nie wskazał żadnych konkretnych przepisów prawa (poza wyżej omówionym zarzutem naruszenia art. 5 ust. 5 ustawy), które wymagałyby wykładni w kierunku postulowanym w skardze kasacyjnej.

Skomplikowane regulacje prawne, a przede wszystkim rygorystyczna sankcja ustania z mocy prawa rolniczego ubezpieczenia społecznego (art. 5a ust. 6 ustawy) w zestawieniu z celem ustawowego obowiązku corocznego składania zaświadczeń właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy, który nie powinien przekroczyć kwoty 2.528 zł, były w rozpoznanej sprawie kontrowersyjne, zwłaszcza że ustawowe kryterium podatkowe nie zostało przekroczone (art. 5a ust. 1 pkt 5 ustawy), a „śladowe” w rozpoznawanej sprawie kwoty należnego podatku nie sięgały ustawowo wyznaczonej dopuszczalnej kwoty granicznej. Jednakże na gruncie ograniczonych i nieadekwatnych podstaw skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy nie miał procesowych

możliwości ani obowiązku odnoszenia się do tych kontrowersji, zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny orzekł wyłącznie o „temporalnej” niekonstytucyjności art. 5a ust. 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przy „jednodniowej *vacatio legis* ustawy i braku precyzyjnej regulacji przejściowej” (por. wyrok z dnia 18 lipca 2006 r., P 6/05, OTK-A 2006 nr 7, poz. 81). Powyższe oznacza, że bez zmiany stanu prawnego lub bez stwierdzenia niekonstytucyjności zastosowanej wobec skarżącego rygorystycznej regulacji prawnej, np. ze względu na nieproporcjonalnie restrykcyjną sankcję ustania rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego, powrót skarżącego do rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga ustania ubezpieczenia skarżącego z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej. Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy wyrokował jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).