



Sygn. akt I USKP 104/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Józef Iwulski

w sprawie z odwołania P. K.
przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
o ustalenie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 27 kwietnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od P. K. na rzecz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 stycznia 2019 r. Sąd Okręgowy w Ł. oddalił odwołanie P. K. od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 29 maja

2018 r. stwierdzającej ustanie ubezpieczenia społecznego rolników od 23 listopada 2001 r.

Sąd Apelacyjny w [...], wyrokiem z dnia 9 grudnia 2019 r. oddalił apelację odwołującego się od powyższego wyroku Sądu Okręgowego.

W sprawie ustalono, że P. K. od 11 września 1998 r. prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą „K.” [...] z siedzibą w Ł. przy ul. K.. Przedmiotem działalności jest naprawa i konserwacja sprzętu telekomunikacyjnego. Działalność tę prowadzi nieprzerwanie do chwili obecnej.

W dniu 8 listopada 2001 r. wnioskodawca nabył nieruchomość rolną, w związku z czym w dniu 12 grudnia 2001 r. złożył wniosek o objęcie go ubezpieczeniem społecznym rolników. W zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych rolników ubezpieczony nie wskazał, by podlegał innemu ubezpieczeniu społecznemu. Do wniosku załączył zaświadczenie z Wydziału Ubezpieczeń i Składek ZUS, z którego wynikało, że ubezpieczony podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej: od 21 września 1998 r. do 31 lipca 1999 r., od 30 sierpnia 1999 r. do 31 lipca 2000 r., od 30 sierpnia 2000 r. do 22 listopada 2001 r. oraz że opłacił składki za powyższe okresy. W związku z tym decyzją z dnia 28 grudnia 2001 r. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddział Regionalny w T. stwierdziła, że wnioskodawca podlega ubezpieczeniem społecznym rolników: emerytalno-rentowemu, wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu od 23 listopada 2001 r.

W dniu 16 lutego 2018 r. do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wpłynął wniosek CEIDG-1 z dnia 14 lutego 2018 r. o zmianę wpisu do CEIDG oraz innych danych P. K. prowadzącego działalność pod nazwą „K.” [...]. W związku z tym organ rentowy wszczął postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego ustalił, że P. K. posiada zarejestrowaną działalność gospodarczą od 9 września 1998 r. i w związku z tym w latach 1998 - 2017 składał zeznania podatkowe PIT 28.

Sąd Apelacyjny wskazał, że organ rentowy jako podstawę skarżonej decyzji przytoczył art. 36 ust. 1 pkt, art. 39 ust. 4, art. 5a, art. 7, art. 16, art. 4 ust. 2 oraz art. 3a, a także art. 8 ust. 1, 2 i 2a i art. 17 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 266 ze zm.). Zaznaczył, że przez art. 52 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,

zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, znajduje zastosowanie art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.), stanowiący między innymi o ponownym ustaleniu prawa lub zobowiązania, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo lub zobowiązanie (ust. 1), a także zawierający regulację dotyczącą uchylania, zmiany lub unieważniania ostatecznych decyzji na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 2). Ten właśnie przepis - art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - stanowił podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Natomiast art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma zastosowanie w przypadku, gdy w okresie podlegania temu ubezpieczeniu nastąpiła zmiana stanu faktycznego lub prawnego, nie znajduje natomiast zastosowania w razie ujawnienia okoliczności stanowiących od początku przeszkodę do stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że decyzje w sprawie podlegania oraz w sprawie ustania ubezpieczenia społecznego mają charakter rozstrzygnięć deklaratoryjnych, bowiem podleganie obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (w tym rolniczego) powstaje z mocy prawa i trwa przez cały czas spełniania ustawowych warunków. W konsekwencji decyzje organu rentowego wydane w sprawach podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia jedynie stwierdzają istnienie uwarunkowanej elementami stanu faktycznego określonej sytuacji prawnej, ale sytuacji tej nie tworzą ani nie kształtują.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że odwołujący się, poczynając od dnia 23 listopada 2001 r., nie spełniał ustawowych wymów do podlegania ubezpieczeniu rolniczemu (co błędnie stwierdzała decyzja z dnia 28 grudnia 2001 r.), ponieważ nieprzerwanie od 21 września 1998 r. prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą i z tego tytułu podlegał ubezpieczeniom społecznym. Skutkiem tego było wydanie przez organ rentowy nowej decyzji w przedmiocie ustania ubezpieczenia rolniczego skarżącego z dniem 23 listopada 2001 r. Decyzja z dnia

28 grudnia 2001 r. została wydana na podstawie wniosku ubezpieczonego z dnia 12 grudnia 2001 r., w którym podał niezgodnie z prawdą, że przed tą datą nie podlegał innemu ubezpieczeniu społecznemu, przez co wprowadził KRUS w błąd. Ta nowa decyzja dezaktualizuje nie tylko wcześniejszą decyzję organu rentowego, lecz także jej skutki prawne.

Sąd Apelacyjny zauważył, że w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że zatajenie faktu podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu powoduje, że ponownie wydana deklaratoryjna decyzja o niepodleganiu rolniczemu tytułowi ubezpieczenia społecznego wywołuje skutek z mocą wsteczną.

Sąd Apelacyjny, w podsumowaniu, stwierdził, że w tej sytuacji oczywiście niezasadne okazały się podniesione w apelacji zarzuty naruszenia art. 39 ust. 4, art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 145 § 1 pkt 5 i art. 146 § 1 k.p.a. oraz art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Odwołujący się zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną, zarzucając:

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało legalizacją postępowania prowadzonego na podstawie niewłaściwej podstawy prawnej, to jest art. 39 ust. 4 z art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 6 k.p.a. i w związku z art. 7 Konstytucji RP, przez jego zastosowanie w sytuacji, gdy przepis ten dotyczy zmiany stanu prawnego lub faktycznego po dniu wydania decyzji o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników;

2. naruszenie przepisów postępowania oraz dokonanie wykładni *contra legem*, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało legalizacją postępowania prowadzonego na podstawie niewłaściwej podstawy prawnej, to jest art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy wskazane przepisy *expressis verbis* wskazują, jaki tryb postępowania z Kodeksu postępowania

administracyjnego powinien zostać zastosowany w stanie faktycznym takim jak objęty niniejszym postępowaniem.

Skarżący wniósł o „zmianę zaskarżonego wyroku oraz uchylenie skarżonej decyzji organu rentowego”; ewentualnie, o „uchylenie zaskarżonego wyroku; zasądzenie na rzecz wnioskodawcy zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych”.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę kasacyjną, wniósł o jej oddalenie i zasądzenia od odwołującego się swoją na rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 39 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w razie zmiany stanu faktycznego lub stanu prawnego, na podstawie którego wydano decyzję o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu, wydaje się nową decyzję w tej sprawie. W judykaturze Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że przepis ten ma zastosowanie w przypadku, gdy w okresie podlegania temu ubezpieczeniu nastąpiła zmiana stanu faktycznego lub prawnego, nie znajduje natomiast zastosowania w razie ujawnienia okoliczności stanowiących od początku przeszkodę do stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 maja 2004 r., II UK 359/03, OSNP 2004 nr 24, poz. 425; z dnia 14 lipca 2005 r., II UK 295/04, OSNP 2006 nr 7–8, poz. 118; z dnia 11 marca 2008 r., I UK 256/07, OSNP 2009 nr 11–12, poz. 159; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07, OSNP 2009 nr 21–22, poz. 294; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 314/07, LEX nr 494132; z dnia 9 lipca 2008 r., I UK 380/07, OSNP 2009 nr 23–24, poz. 32).

W konkluzji, w stanach objętych dyspozycją art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników brak jest podstaw do stosowania – przez art. 52 ust. 1 tej ustawy – art. 83a ust. 1 lub 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (por. J. Strusińska-Żukowska [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 923-924). Artykuł 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym

rolników znajduje zatem zastosowanie do spraw, w których po pierwotnej (prawidłowej) decyzji wyszły na jaw okoliczności (prawne lub faktyczne) pozwalające na stwierdzenie, że decyzja (pozytywna lub negatywna) nie spełnia już wymogów koniecznych do utrzymania jej w obrocie prawnym ze względu na odpadnięcie/pojawienie się ustawowych przesłanek objęcia ubezpieczeniem (por. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 221). Nie było zatem podstaw do powoływania w zaskarżonej decyzji art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Należy jednak wyjaśnić, że postępowaniu sądowemu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wskazanie w decyzji organu rentowego wadliwej podstawy prawnej nie stanowi podstawy do jej wzruszenia. Sądowe postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma wprowadzić charakter kontrolny, dominujący jest jednak charakter rozpoznawczy. Ta druga właściwość wyznacza rolę sądu, jest nią samodzielna ocena przesłanek warunkujących prawo do świadczenia lub zobowiązanie. Wynika to stąd, że od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii. Jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego i dlatego postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych, spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2016 r., III UK 84/15, LEX nr 2023932). Sąd ubezpieczeń społecznych ocenia zasadność roszczeń odwołującego się, a nie formalną legalność postępowania przed organem rentowym. Chociaż bezpośrednim przedmiotem postępowania jest decyzja organu rentowego, to jednak sąd ubezpieczeń społecznych wyjaśnia istotę sprawy dotyczącą prawa, zobowiązania albo roszczenia strony, co znajduje właściwe zwieńczenie w kompetencji tego sądu do oddalenia odwołania, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.) albo zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczenia co do istoty sprawy - art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, LEX nr 604222; z dnia 8 maja 2012 r., II UK 240/11, OSNP 2013 nr 7-8, poz. 98,

postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 221/10, LEX nr 1124107; z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 38/11, LEX nr 1124106; z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 10/11, LEX nr 1124105 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233; z dnia 21 stycznia 2012 r., II UK 164/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261). Oznacza to, że w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd nie może poszukiwać rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego (szerzej - postępowania przed organem rentowym), lecz orzeczenie takie powinno wskazywać w swojej podstawie właściwe przepisy prawa materialnego i - nawiązując do sformułowanych w nich warunków nabycia prawa lub nałożenia obowiązku - wyjaśnić merytoryczną przyczynę rozstrzygnięcia odwołania (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252).

W związku z powyższym rolą Sądu *meriti* było zbadanie, czy zaszły materialnoprawne przesłanki do stwierdzenia, że ubezpieczenie społeczne rolników w przypadku odwołującego się nie tyle ustało od 23 listopada 2001 r., ale w ogóle nie powstało (skoro z miarodajnych ustaleń wynika, że odwołujący się najpierw prowadził działalność gospodarczą, a dopiero w dniu 8 listopada 2001 r. nabył nieruchomości rolną).

W orzecnictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że decyzje w sprawie podlegania oraz w sprawie ustania ubezpieczenia społecznego mają charakter rozstrzygnięć deklaratoryjnych (por. między innymi uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 r., I UZP 2/05, OSNP 2006 nr 5-6, poz. 88 a także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 października 2003 r., II UK 122/03, OSNP 2004 nr 15, poz. 270; z dnia 14 lipca 2005 r., II UK 295/04, OSNP 2006 nr 7-8, poz. 118; z dnia 26 marca 2007 r., I UK 284/06, M.P.Pr. 2007 nr 8, poz. 432; z dnia 19 września 2007 r., III UK 39/07 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07). Podleganie obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (w tym rolniczego) powstaje bowiem z mocy prawa i trwa przez cały czas spełniania ustawowych warunków. W konsekwencji decyzje organu rentowego wydane w sprawach podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia jedynie stwierdzają istnienie uwarunkowanej elementami stanu faktycznego określonej sytuacji prawnej, ale

sytuacji tej nie tworzą ani nie kształtują. Moment zarówno powstania, jak i ustania obowiązku ubezpieczenia został określony w sposób ścisły w przepisach prawa i jest niezależny od woli lub świadomości stron (por. wyrok przywołany wyżej Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 314/07). Odmienny pogląd wyrażony został w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2005 r., III UK 28/05 (OSNP 2005 nr 23, poz. 380) i zgodnie z nim, decyzja o objęciu małżonki rolnika systemem rolniczego ubezpieczenia społecznego, wydana wskutek błędu organu rentowego co do prawa wyboru pomiędzy tym ubezpieczeniem a ubezpieczeniem społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, ma prawokształtujący charakter i nie może być zmieniona ze skutkiem wstecznym. Stanowisko to podtrzymano następnie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2010 r., II UK 187/09 (OSNP 2011 nr 15-16, poz. 216). W doktrynie, aprobując pogląd wyrażony w wyroku w sprawie III UK 28/05 wskazano, że: „Takie spojrzenie na problematykę faktycznego stosunku ubezpieczenia społecznego wynika między innymi z konieczności uwzględnienia zasady wzajemności, której istota sprowadza się do istnienia tzw. synalagmatyczności, wyrażającej zobowiązanie stron stosunku prawnego do określonych świadczeń. Wykonywanie praw i obowiązków wynikających z powstałego stosunku faktycznego prowadzi zatem do skutecznego kształtowania prawnej i faktycznej pozycji ubezpieczonego. Jeżeli bowiem w czasie trwania takiego ubezpieczenia ziści się określone ryzyko socjalne, to ubezpieczony nabywa, a co więcej — korzysta z prawa do określonych świadczeń (rzeczowych, pieniężnych lub usług). W powyższym kontekście uzasadnione jest zatem twierdzenie, że skutkiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej (w tym przypadku o objęciu społecznym ubezpieczeniem rolniczym) jest powstanie konkretnego stosunku prawnego, co oznacza, że ma ona moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie we właściwym trybie wyeliminowana z prawnego obrotu.” (K. Ślęzak, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2005 r., III AUa 307/04*, OSP 2005 Nr 10, poz. 122, s. 543).

Dostrzec jednak należy, co ma istotne znaczenie w dalszych rozważaniach, że wyroki w przywołanych sprawach III UK 28/05 i II UK 187/09 zapadły na kanwie takich stanów faktycznych, w których do bezpodstawnego i wadliwego od początku objęcia ubezpieczeniem rolniczym osób niespełniających przesłanek ustawowych

do objęcia tym ubezpieczeniem doszło wskutek oczywistego błędu rolniczego organu rentowego. W konsekwencji można było postulować, aby odpowiedzialnością za ten błąd obciążyć organ rentowy.

Kolejnym zagadnieniem do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy ponowne ustalenie zobowiązania, o którym mowa w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowi taką zmianę decyzji organu rentowego, która powinna respektować zasady określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), w tym dotyczące przesłanek i granic czasowych wznowienia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Zarazem art. 146 § 1 k.p.a. stanowi, że uchylenie takiej decyzji nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

W tym kontekście zauważyć należy, że art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wraz z uregulowaniami zawartymi w art. 83b i 83c, obowiązuje od 1 stycznia 2003 r. Przed jego wejściem w życie uchylenie prawomocnej decyzji mogło nastąpić w trybie wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 145 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., II UK 359/03, OSNP 2004 nr 24, poz. 425). Przepisy o ponownym rozpoznaniu sprawy stanowią *leges speciales* w zakresie, w jakim wznowienie postępowania regulowane jest przez Kodeks postępowania administracyjnego, ponieważ instytucja ponownego rozpoznania uprawnień została wprowadzona zamiast wznowienia postępowania administracyjnego. Powodem wprowadzonych do ustawy systemowej zmian była niemożność stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, (na podstawie art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), które przewidują podjęcie działań przez organ wyższego stopnia (wznowienie postępowania, uchylenie decyzji, uznanie decyzji za nieważną czy zażalenie na postanowienie) - przy jednoinstancyjnej organizacji organów rentowych. W związku z tym dodane art. 83a–83c rozstrzygają te

wątpliwości w sposób analogiczny, jak przyjęto w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 293 ze zm.), przy uwzględnieniu zasady, że każda decyzja kończąca postępowanie podlega kontroli sądowej, a w sprawach, w których zmiany w decyzjach są zgodne z interesem zainteresowanego, tryb postępowania musi być maksymalnie uproszczony. Organ rentowy może zatem samodzielnie – w trybie mniej rygorystycznym niż przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego – dokonać ponownego rozpatrzenia praw lub zobowiązań z zakresu ubezpieczeń społecznych w wypadku przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem ostatecznej decyzji, z których wynika, że zainteresowanemu przysługuje prawo lub że nie ciąży na nim zobowiązanie. Organ ubezpieczeń społecznych ponownie rozpatruje uprawnienia, niezależnie od tego, czy ujawnione okoliczności lub przedstawione dowody prowadzą do odmowy, czy do przyznania prawa lub odpowiednio ustalenia albo uchylecia zobowiązania. W każdym wypadku organ wydaje nową decyzję, tak jakby jeszcze ostatecznie w tym zakresie nie rozstrzygał (por. J. Strusińska-Żukowska [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, s. 915-916).

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego dostrzeżono, że ponowne ustalenie zobowiązania, o którym mowa w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest instytucją odrębną od instytucji wznowienia postępowania administracyjnego i nie należy ich ze sobą utożsamiać. Wynika to już z samego brzmienia art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Inny jest także cel obu instytucji. Artykuł 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych reguluje bowiem – na potrzeby ubezpieczeń społecznych – kwestię ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego ostateczną decyzją, a nie wznowienie postępowania. Zarazem art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie określa granic czasowych wydania decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną organu rentowego, co oznacza, że może być ona wydana w każdym czasie, jeżeli zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym przepisie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., III UK 86/08, OSNP 2010 nr 21-22).

Sąd nawiązał przy tym do uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z 3 października 1996 r., II UZP 18/96, (OSNP 1997 nr 7, poz. 117), w której – odnośnie do instytucji ponownego ustalenia prawa uregulowanej w art. 80 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników – wskazano, że: „To swoiste wznowienie postępowania, nie jest wznowieniem postępowania sądowego, przewidzianym przepisami k.p.c., nie ma też charakteru wznowienia postępowania przewidzianego w art. 145 § 1 k.p.a. i w przeciwieństwie do nich, nie jest ograniczone czasem wystąpienia z takim wnioskiem.”.

Szerzej na ten temat Sąd Najwyższy wypowiedział się w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 września 2016 r., I UZ 9/16 (LEX nr 214255), wskazując, że: „KRUS (podobnie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych) nie jest zwykłym organem administracji. Ma własne zadania określone ustawą. Nie stosuje też w pełni procedury administracyjnej, gdyż w części wyprzedza ją samodzielna regulacja dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 180 k.p.a., art. 123, art. 83 i następne ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Odmienność ta wynika z regulacji materialnych prawa ubezpieczeń społecznych, które odnoszą się do określonej pracy lub działalności, bo to z nich wynika tytuł ubezpieczenia. Decyzje organu rentowego mają więc głównie charakter deklaratoryjny, gdyż jedynie potwierdzają określone prawo, pochodne od sytuacji faktycznej (pracy, działalności rolniczej lub innego tytułu). Od razu więc widać, że decyzje powinny być zgodne z prawem i taka jest nadrzędna zasada systemu ubezpieczeń społecznych. W założeniu chodzi o wydanie prawidłowych decyzji, bo jest to podstawą ubezpieczeń społecznych i interesu publicznego. Znaczenie ma więc wydanie decyzji potwierdzającej uprawnienie, ale również jej kontrola w przypadku braku prawa do uprawnienia. Zasada ta działa w obie strony, czyli nie tylko na korzyść ubezpieczonych. Innymi słowy, organ rentowy nie jest ograniczony podstawami administracyjnymi co do przesłanek i terminu wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2007 r., III UK 6/07 i z dnia 5 marca 2015 r., III UK 136/14). Oznacza to, że organ rentowy powinien wydać decyzje w zakresie indywidualnych spraw ubezpieczonych. Oczywiście decyzja powinna być zgodna z prawem, czyli w pierwszej kolejności powinna być oparta na

ustaleniach zgodnych z prawdą. W przeciwnym razie określone w niej prawo może się różnić z rzeczywistą sytuacją faktyczną. Reżim weryfikacji takich decyzji (w zakresie ubezpieczeń społecznych) nie jest jednak oparty na regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania lub stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 145 i 156 k.p.a.). Potwierdza to system odwoławczy, czyli kontroli decyzji przez sąd ubezpieczeń społecznych. Po wniesieniu odwołania nie stosuje się procedury administracyjnej, lecz cywilną. Przepisy administracyjne nie stanowią też podstawy skargi kasacyjnej.”. Dalej Sąd podkreślił, że: „Tryb przewidziany w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest właściwy w postępowaniu przed organem ubezpieczeń społecznych jako szczególny i odrębny od wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., III UK 86/08 i z dnia 9 października 2014 r., II UK 594/13).”. W konsekwencji – co istotne w kontekście podstaw skargi kasacyjnej w rozpatrywanej sprawie – Sąd stwierdził, że „Błędne jest wnioskowanie zażalenia, że na stosowanie art. 145 i 146 k.p.a. pozwala art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Tego ostatniego przepisu nie można oddzielić od przepisów art. 83a ust. 1 i 3 tej ustawy. Pozostają one w łączności funkcjonalnej. Artykuł 83a ust. 2 odnosi się jedynie do decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie i w takim znaczeniu pozostaje w alternatywie do art. 83a ust. 3, czyli do spraw, w których od decyzji wniesiono odwołanie do Sądu. W obu tych sytuacjach organ rentowy może działać w określony sposób. Z art. 83a ust. 2 nie wynika jednak, iż zasady określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączają regułę z art. 83a ust. 1, czyli nie wynika, że przepisy art. 145 i nast. k.p.a. mają pierwszeństwo w zakresie podstaw (przesłanek) i warunków wznowienia postępowania przed regulacją z art. 83a ust. 1 ustawy.”.

To stanowisko judykatury zostało zaaprobowane w doktrynie. Zauważono, że statuowana w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych instytucja ponownego ustalania zobowiązania dotyczy wzruszalności decyzji organów rentowych dotyczących składek i podlegania ubezpieczeniom społecznym (powszechnym i rolników). Chodzi tu zatem o pojęcie „zobowiązania” właściwe prawu zabezpieczenia społecznego, polegające na ustawowym uregulowaniu

zespołu uprawnień wierzyciela i obowiązków dłużnika z istotnym ograniczeniem woli stron w kształtowaniu treści stosunków prawnych (w tym przypadku gwarancyjnych). Omawiana regulacja, jako instytucja odrębna od kodeksowego wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 k.p.a.), nie określa granic czasowych wydania decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia prawa (zobowiązania), co oznacza, że rozstrzygnięcie może być podjęte w każdym czasie, jeżeli tylko zostały spełnione ustawowe przesłanki (K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, s. 221).

Podsumowując, należy uznać, że ponowne ustalenie zobowiązania, o którym mowa w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest instytucją swoistą, odrębną od instytucji wznowienia postępowania administracyjnego a przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych o ponownym rozpoznaniu sprawy stanowią *leges speciales* w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących wznowienie postępowania. Skoro zatem art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie określa granic czasowych wydania decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną organu rentowego, to nie ma miejsca na zastosowanie art. 146 k.p.a., a stosowna decyzja może być wydana w każdym czasie, jeżeli zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym przepisie - z zastrzeżeniem wyjątku jednak wyjątku, o którym mowa będzie poniżej.

W ocenie Sądu Najwyższego w obecnym składzie, objęcie ubezpieczeniem społecznym w wyniku błędu organu rentowego nie zmienia charakteru podjętej decyzji z deklaratoryjnej na prawnokształtującej, jak przyjęto w wyrokach III UK 28/05 i II UK 187/09. Natomiast, biorąc po uwagę uwarunkowania faktyczne konkretnych spraw, można jedynie rozważać skutki decyzji dotyczącej ustania ubezpieczenia społecznego rolników (*ex tunc* lub *ex nunc*).

W orzecnictwie Sądu Najwyższego (w wyroku z dnia 25 października 2016 r., I UK 386/15, LEX nr 2169474) przedstawiony został pogląd, zgodnie z którym ocena prawa podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w zbiegu z pozarolniczą działalnością gospodarczą (umowami prawa cywilnego) nie powinna 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 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 sierpnia 2020 r., I UK 37/19 (OSNP 2021 nr 5, poz. 54), podkreślając, że istnieją podstawy do przyjęcia pozajęzykowych reguł interpretacji prawa, których punktem wyjścia jest stwierdzenie, że przystąpienie do określonego systemu ubezpieczenia społecznego (w tym wypadku rolniczego) i ochrona ryzyk ubezpieczeniowych w danym reżimie nie może być 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, co należy podkreślić, bez winy tej osoby (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2014 r., I UK 117/14, OSNP 2016 nr 5, poz. 62). Wskazano w nim, że instytucja wzruszenia decyzji organu rentowego przewidziana w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest instrumentem pozwalającym na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Jednakże zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK-A 2012 nr 2, poz. 16, pkt 3.3.4.), niezbędne jest jednak 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 wzruszania. W konsekwencji prokonstytucyjna wykładnia użytego w 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. W ocenie Sądu Najwyższego (w przywołanym wyroku I UK 37/19), granicę tę wyznacza test proporcjonalności z uwzględnieniem, czy przywrócenie stanu zgodnego z prawem i tym samym odwrócenie następstw niestanności działania organu rentowego nie spowoduje w konkretnym przypadku daleko idących, negatywnych i nieodwracalnych konsekwencji dla ubezpieczonego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2016 r., OSNP 2017 nr 12, poz. 167).

Także w przywołanym uprzednio orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto w zasadzie jednolicie, że określenie, czy skutki trwania stosunku ubezpieczenia wynikającego z nieprawidłowej, choć prawomocnej decyzji zasługują na utrwalenie do dnia wydania decyzji w przedmiocie o ponowne ustalenie zobowiązania (na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) czy też późniejsza decyzja ma moc wsteczną i działa *ab initio* ze względu na ujawnienie przez organ rentowy okoliczności wyłączających podleganie ubezpieczeniu, należy rozpatrywać ze względu na przyczynę błędu np. z powodu poświadczenia przez ubezpieczonego nieprawdy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2016 r., II UK 279/15).

W szeregu wyroków Sąd Najwyższy stwierdzał, że ujawnienie okoliczności zatajonych przez ubezpieczonego wywołuje skutek z mocą wsteczną (*ex tunc*), przyjmując, iż skutki wadliwości decyzji wcześniejszej powinny obciążać osobę zainteresowaną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2008 r., I UK 256/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 159; z dnia 19 września 2007 r., III UK 39/07, OSNP 2008 nr 21-22, poz. 330 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 294). Zauważał bowiem trafnie, że osoba zgłaszająca się do ubezpieczenia nie powinna ukrywać okoliczności istotnych z punktu widzenia wypełnienia ustawowych przesłanek podlegania wnioskowanemu tytułowi ubezpieczenia społecznego. W takiej sytuacji rolniczy organ rentowy, który ujawnił zatajenie faktu podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, co wykluczało od początku (*ex ante*) dopuszczalność objęcia wnioskodawczyni rolniczym tytułem ubezpieczenia, był władny wydać decyzję korygującą z mocą wsteczną bezpodstawnie wcześniej ustalony tytuł rolniczego ubezpieczenia społecznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2007 r., III UK 39/07, OSNPUSiSP 2008 nr 21-22, poz. 330).

Jak wskazano wyżej, odmiennie natomiast oceniał Sąd Najwyższy te stany faktyczne, w których objęcie ubezpieczeniem nastąpiło wskutek oczywistego błędu organu rentowego, podnosząc przy tym konstytutywny charakter takiej błędnej decyzji o objęciu ubezpieczeniem (z czym obecny skład Sądu Najwyższego się nie zgadza). W przywoływanym już wyżej w tym kontekście wyroku z dnia 11 maja 2005 r., III UK 28/05 Sąd Najwyższy stwierdził, że skutki takiej wadliwości decyzji

nie mogą obciążać zainteresowanej (w stanie faktycznym małżonki rolnika). Wskazał przy tym na specyficzność decyzji wydawanych w tym przedmiocie, a mianowicie, że wywołują one określone skutki w sferze ubezpieczenia społecznego. Zainteresowany formalnie pozostaje w ubezpieczeniu, opłaca składki, nabywa emerytalną ekspektatywę i korzysta ze świadczeń określonych w ustawie. W odróżnieniu od decyzji ustalających prawo do świadczeń, kiedy to rola organu rentowego sprowadza się w zasadzie do deklaratoryjnego ustalenia dotyczącego spełnienia określonych przesłanek, decyzje dotyczące objęcia określonym tytułem ubezpieczenia prowadzą do powstania gwarancyjnego stosunku prawnego, w trakcie trwania którego ubezpieczony staje się podmiotem określonych praw i obowiązków. Opłacanie składki jest przy tym swoistą ceną ubezpieczeniowej gwarancji korzystania z prawnej ochrony w razie nastąpienia określonego zdarzenia losowego. Ze względu na konieczność ochrony trwałości tego stosunku, decyzje te posiadają w omawianym zakresie prawokształtujący charakter, co oczywiście nie wyklucza możliwości ich zmiany albo uchylecia, jeśli zostałyby spełnione odpowiednie przesłanki. Skoro zatem organ rentowy - nie skorzystawszy z instytucji wznowienia postępowania czy też stwierdzenia nieważności wydanej decyzji (co skądinąd wywoływałoby również szereg wątpliwości, wymagających wnikliwej analizy) - wydał decyzję w przedmiocie ustania stosunku ubezpieczenia społecznego, to zasadne jest przyjęcie, że mogło to nastąpić najwcześniej w dacie jej wydania, a zatem *ex nunc*. W tym kontekście wadliwość decyzji o objęciu ubezpieczeniem jest doniosła jedynie dla oceny zasadności stwierdzenia ustania ubezpieczenia. Natomiast nie wpływa ona na temporalny aspekt pozostawania w społecznym ubezpieczeniu rolniczym. Zdaniem Sądu Najwyższego, znajduje to również swoje dodatkowe uzasadnienie w konieczności poszanowania ogólnej zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, wyrażonej w art. 8 k.p.a., która miałaby w tym przypadku odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Stanowisko to Sąd Najwyższy podtrzymał następnie w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., II UK 187/09.

Zatem, abstrahując od kontrowersji dotyczących charakteru decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu, nie budzi wątpliwości, że tylko dobra wiara

ubezpieczonego, który w żaden sposób nie przyczynił się do wydania wadliwej decyzji, może spowodować, że jej następstwa powinny być usunięte skutkiem *ex nunc* (wyłączenie z ubezpieczenia następuje w dacie wydania ponownej decyzji), a nie *ex tunc*.

W skardze kasacyjnej podnosi się, że „wnioskodawca podnosił od początku postępowania, że wówczas, w 2001 r., wszystkie swoje kroki konsultował i ustalał na bieżąco z urzędnikami KRUS. Wnioskodawca nie rozumie tej sytuacji, w której wszystko osobiście załatwiał w urzędzie, opisał swoją sytuację, wypełniał druki, które mu wręczono w sposób opisany przez organ i teraz po 18 latach od tych zdarzeń okazało się, że to było błędem, działając w zaufaniu do organu”, co wskazywałoby, że odwołujący działał w dobrej wierze i zgodnie ze wskazówkami urzędnika organu rentowego. Należy w związku z tym zauważyć, że okoliczności te nie wynikają z podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku. Zatem skarżący powołuje nowe fakty, co jest niedopuszczalne w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Natomiast z ustaleń faktycznych wynika, że odwołujący się do wniosku z dnia 12 grudnia 2001 r. o objęcie rolniczym ubezpieczeniem społecznym załączył zaświadczenie z Wydziału Ubezpieczeń i Składek ZUS, z którego wynikało, że podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (dokładny cytat: „przebywał w ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia w charakterze osoby prowadzącej działalność „K.” Ł., ul K.”): od 21 września 1998 r. do 31 lipca 1999 r., od 30 sierpnia 1999 r. do 31 lipca 2000 r., od 30 sierpnia 2000 r. do 22 listopada 2001 r. oraz że opłacił składki za powyższe okresy, co w sposób oczywisty sugeruje – wbrew rzeczywistemu stanowi rzeczy - że po 22 listopada 2001 r. ubezpieczeniu temu już nie podlega. Ponadto we wniosku nie wskazał, że podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu. Uprawniało to Sąd drugiej instancji do oceny, że to odwołujący się wprowadził organ rentowy w błąd co do spełnienia warunków podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Sąd nie przyjął zatem *a priori* tezy o celowym wprowadzeniu urzędnika w błąd, lecz na podstawie ustalonych okoliczności faktycznych.

Jeśli chodzi o wniosek skarżącego o przeprowadzenie rozprawy, przypomnieć należy, że zgodnie z art. 398¹¹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, chyba że w sprawie występuje istotne

zagadnienie prawne, a skarżący złożył w skardze kasacyjnej wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie. Sąd Najwyższy może także rozpoznać skargę kasacyjną na rozprawie, jeżeli przemawiają za tym inne względy. W niniejszej sprawie skarżący wprawdzie złożył wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie ze względu na występujące istotne zagadnienia prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), ale we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawił żadnego zagadnienia prawnego, natomiast powołał się na potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265), orzekł jak w sentencji.

a.s.