

Sygn. akt III UK 46/17

POSTANOWIENIE

Dnia 15 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z odwołania E.M.
od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w S.
o ustanie ubezpieczenia społecznego rolników, nadpłatę składek na ubezpieczenie
społeczne rolników i przywrócenie terminu,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 15 listopada 2017 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r. oddalił apelację ubezpieczonej E.M. od wyroku Sądu Okręgowego w S. z dnia 2 grudnia 2015 r. oddalającego odwołania ubezpieczonej od następujących decyzji pozwanego Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego: z dnia 29 sierpnia 2014 r., stwierdzającej ustanie ubezpieczenia społecznego rolników E.M. w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego od 1 kwietnia 2005 r. oraz ubezpieczenia emerytalno-rentowego od 1 kwietnia 2005 r., wobec niespełnienia warunków art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.), tj. niedostarczenia do 14 lutego 2005 r. zaświadczenia z urzędu skarbowego potwierdzającego wysokość należnego podatku z tytułu prowadzenia pozarolniczej

działalności gospodarczej za 2004 rok; z dnia 3 września 2014 r. stwierdzającej na koncie E. M. nadpłatę z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników w kwocie 11.039,20 zł, która powstała w wyniku wyłączenia jej z ubezpieczenia społecznego rolników; z dnia 30 lipca 2015 r. odmawiającej ubezpieczonej przywrócenia terminu do złożenia zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o nieprzekroczeniu kwoty należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności za 2004 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji, że ubezpieczenie społeczne rolników jest swoistym przywilejem dla osób prowadzących zarazem pozarolniczą działalność gospodarczą i trzeba spełniać określone warunki, aby móc skorzystać z tego przywileju. Ubezpieczony obowiązany jest do minimum staranności m.in. każdorazowo zawiadamiać organ rentowy o wszelkich okolicznościach mających wpływ na rolniczy stosunek ubezpieczeniowy. W szczególności więc nie może zatajać informacji rodzących skutek w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników i zarazem powstania obowiązkowego ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Sąd Apelacyjny nie miał wątpliwości, że ubezpieczona również powinna była wykazać minimum staranności w tym zakresie tym bardziej w sytuacji, gdy już raz została wyłączona z ubezpieczenia społecznego rolników z powodu prowadzenia pozarolniczej działalności. Przy ponownym więc jej rozpoczęciu, obowiązana była zgłosić ten fakt, zwłaszcza, że przy doręczanych jej decyzjach była też pouczana w niezbędnym zakresie. W związku z ponownym objęciem jej ubezpieczeniami społecznymi rolników nie zawiadomiła jednak KRUS o fakcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i nie złożyła oświadczenia, że chce być nadal objęta ubezpieczeniami społecznymi rolników, a nadto nie przedkładała organowi rentowemu stosownych dokumentów wykazujących wysokość osiągniętych przychodów z tytułu tej działalności gospodarczej. Przy tego rodzaju wyraźnie określonych obowiązkach, tj. złożenia oświadczeń oraz przedłożenia stosownych dokumentów nie ma mowy o czynnościach konkludentnych, abstrahując od tego, że ubezpieczona nie dopełniała tych obowiązków, wręcz

zatajając przez kolejne lata fakt prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, ubezpieczona składała rolniczemu organowi rentowemu fałszywe oświadczenia, tj. w karcie zgłoszenia do ubezpieczenia w związku z przedłużeniem umowy dzierżawy gruntów rolnych, co miało miejsce w dniu 17 stycznia 2012 r., E.M. w rubryce I. 7 wyraźnie bowiem podała, że jedynym rodzajem prowadzonej przez nią działalności jest działalność rolnicza i wykreśliła pole w którym należało wpisać twierdzącą odpowiedź, iż prowadzi „dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą”. Nadto, w rubryce I. 12 b karty zgłoszenia pominęła wpisanie informacji, od kiedy prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą (k. 192 akt KRUS). Również w oświadczeniu z 17 stycznia 2012 r. oświadczyła, że nie prowadzi pozarolniczej działalności gospodarczej (k. 196 akt KRUS). Tego rodzaju oświadczenia, w okolicznościach sprawy, prowadzą do jednoznacznego wniosku, że ubezpieczona nie miała zamiaru informować KRUS o fakcie podjęcia wcześniej pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie mogło też sanować tego stanu rzeczy, złożone dopiero 24 czerwca 2014 r. oświadczenie ubezpieczonej, że prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą (k. 245 KRUS). Wbrew gołosłownym twierdzeniom ubezpieczonej, w aktach KRUS za badany okres od 1 kwietnia 2005 r. do 24 czerwca 2014 r. nie było żadnego oświadczenia w tym przedmiocie. Ubezpieczona nie przedkładała również w tym okresie zaświadczeń z urzędu skarbowego o przychodach. Nadto, okoliczności przywołane przez ubezpieczoną nie były żadnymi szczególnymi, które mogłyby stanowić podstawę do przywrócenia jej terminów na dopełnienie czynności, jakim umyślnie uchybiała począwszy od 2005 r.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że ani w treści odwołania, ani w toku całego postępowania sądowego, nie podważała prawidłowości wyliczenia nadpłaty należności w związku z wyłączeniem z ubezpieczeń społecznych rolników, a jedynie domagała się uznania, że brak jest nadpłaty, gdyż nadal jest objęta ubezpieczeniami społecznymi rolników. W tym układzie procesowym za bezpodstawny należy uznać zarzut, że Sąd Okręgowy nie odniósł się do tej okoliczności, że nie została wykazana kwota nadpłaty z tytułu składek na rolnicze ubezpieczenie społeczne, w szczególności, gdy skarżący nie przedłożył wyliczenia

mogącego wskazywać na błąd rachunkowy, czy pominięcie którejkolwiek z wpłat ubezpieczonej.

Ubezpieczona zaskarżyła w całości powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) skargą kasacyjną, opierając skargę na: 1. naruszeniu prawa materialnego, tj. art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten rodzi obowiązek poinformowania organu rentowego o podjęciu każdej - także sporadycznie wykonywanej - działalności, nawet jeżeli nie jest ona traktowana jako pozarolnicza i nie wpływa na prowadzącą działalność rolniczą; 2. naruszeniu prawa materialnego, tj. art. 5a ust. 1 w zw. art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten rodzi obowiązek poinformowania organu rentowego o podjęciu każdej działalności także w sytuacji, gdy w aktach rentowych znajdują się dokumenty, które jednoznacznie świadczą o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników przez ubezpieczoną i nieprzekraczaniu przez nią kwoty należnego podatku dochodowego, zaś w świetle obowiązującego stanu prawnego rolnik, który rozpoczął prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej może złożyć oświadczenie o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników także przez działania konkludentne; 3. naruszeniu prawa materialnego, tj. art. 5a ust. 1 w zw. art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten rodzi obowiązek poinformowania organu rentowego o podjęciu każdej działalności, zaś brak złożenia oświadczenia na piśmie o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników i nieprzekraczaniu kwoty należnego podatku dochodowego jest równoznaczny z ustaniem ubezpieczenia społecznego rolników, pomimo iż takie założenie narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności i prowadzi do sytuacji, w której pomimo zawinienia organów publicznych, to skarżący zostaje pozbawiony rolniczego tytułu ubezpieczeń społecznych w sposób prowadzący do niewspółmiernie wielkiego zadłużenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż w sprawie istnieje istotne zagadnienie prawne:

Już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2014 r., I UK 117/14, wskazano, że 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 KC). 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 wymaga, aby oświadczenie to 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 mają kontrolować podstawy ubezpieczenia i ich wyłączenie. O ile KRUS żąda wszczęcia określonej procedury, o tyle nieuprawnione jest pominięcie w zakresie tych podejmowanych przez ubezpieczoną czynności konkludentnych.

W ocenie ubezpieczonej regulacje zawarte w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczą konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego do podlegania rolnika, dla którego działalność rolnicza stanowi podstawowe źródło utrzymania, tytułowi rolniczego ubezpieczenia społecznego. Tytuł ten nie powinien być pochośnie 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 składowych z innego (zbiegającego się) tytułu ubezpieczeń

społecznych, która doprowadza rolnika do stanu upadłości finansowej (vide wyrok Sądu Najwyższego z 30 marca 2013 r., I UK 556/12). 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 obciążony 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, w ocenie ubezpieczonej, 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 traci 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). Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, 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” (vide także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001 nr 2, poz. 29).

Mając na uwadze powyższe konieczne jest ustalenie, czy w sytuacji, w której ubezpieczona nie zawiadomiła KRUS o podjęciu działalności gospodarczej i nie składała zaświadczeń z Urzędu Skarbowego o wysokości osiągniętego dochodu, bowiem nie wiedziała o tym obowiązku, organ rentowy może z urzędu uzyskać dokumenty stanowiące podstawę do przyjęcia, iż kontynuuje ona ubezpieczenie społeczne rolników? Czy w sytuacji, gdy ubezpieczona dokonała zawiadomienia innych organów administracji publicznej i jednocześnie nie przekroczyła kryterium osiągniętego dochodu, to czy można przyjąć, iż nadal pozostaje objęta ubezpieczeniem społecznym rolników?

Pomimo stanowiska organu rentowego, skarżąca nie знаła przepisów nakładających na nią obowiązek przedkładania zaświadczeń z Urzędu Skarbowego o wysokości osiągniętego dochodu. Kilkakrotnie składała wnioski o wydanie zaświadczeń o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników i nie została pouczone przez KRUS, że w przypadku podjęcia działalności gospodarczej, będzie zobowiązana do złożenia zaświadczenia o rozpoczęciu działalności gospodarczej i składania zaświadczeń o należnym podatku z tej działalności - przytoczenie bowiem treści samego przepisu nie może być traktowane jako pouczenie ubezpieczonej o ciążących na niej obowiązkach. Skarżąca podkreśla, że w świetle obowiązującego stanu prawnego organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Wyjaśnienia powinny być udzielone w taki sposób, aby były zrozumiałe dla odbiorcy. W takiej sytuacji brak dokonania jedynie aktów staranności, przy braku pouczenia o

obowiązkach skarżącej przez organ rentowe - KRUS, nie powinien skutkować tak rygorystycznymi sankcjami jak wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników.

Wskazując na powyższe wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania za wszystkie instancje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W celu uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, strona skarżąca powołała się na okoliczność z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., czyli występowanie istotnego zagadnienia prawnego. Nie sformułowała jednak zagadnienia prawnego w sposób oczekiwany od strony wnoszącej skargę kasacyjną, ponieważ przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne, polega na sformułowaniu tego zagadnienia w formie pytania do rozstrzygnięcia oraz na przedstawieniu argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Istotne zagadnienie prawne powinno przybrać postać podobną do pytania prawnego przedstawianego Sądowi Najwyższemu przez sąd drugiej instancji na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Pytanie prawne z kolei wyznacza dwie możliwe odpowiedzi, z których jedna jest równoważna ze zdaniem będącym częścią tego pytania, a druga stanowi zaprzeczenie tamtego zdania (por. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 września 2004 r., III CZP 25/04, OSNC 2005 nr 7-8, poz. 147).

Niezależnie od wadliwości formalnej przedstawionego zagadnienia prawnego, należy podkreślić, że istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy i dotychczas niewyjaśniony, dotyczący ważnego abstrakcyjnego zagadnienia jurydycznego, którego rozpatrzenie przyczyni się do rozwoju myśli prawnej i będzie miało znaczenie nie tylko do oceny konkretnej, jednostkowej sprawy, ale także przy rozstrzyganiu innych podobnych spraw. Problem przedstawiony w skardze kasacyjnej nie jest problemem nowym, został już bowiem rozstrzygnięty w orzecznictwie (np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2013 r., I UK 556/12 i z dnia 13 listopada 2014 r., I UK 117/14).

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

as