

POSTANOWIENIE

Dnia 2 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania Z.O.

od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

z udziałem B.O.

o podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników, o emeryturę rolniczą oraz o

stwierdzenie nadpłaty składek na ubezpieczenie społeczne,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 2
grudnia 2025 r.,

na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w
Rzeszowie

z dnia 3 lutego 2025 r., sygn. akt III AUa 524/24,

I. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

**II. zasądza od Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
Oddziału Regionalnego w Rzeszowie na rzecz odwołującego się
240 zł (dwieście czterdzieści) z odsetkami z art. 98 § 1¹ k.p.c.
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 marca 2023 r. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stwierdził ustanie ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego i emerytalno-rentowego dla Z.O. od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. i od 1 października

2005 r. do 4 sierpnia 2022 r. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że odwołujący się z uwagi na podleganie ubezpieczeniu w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych z tytułu zatrudnienia od 1 stycznia 2000 r. do 30 listopada 2000 r. i prowadzenie działalności gospodarczej nieprzerwanie od 4 listopada 1999 r. nie spełnia warunków do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w świetle art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w okresach wskazanych w decyzji.

Decyzją z dnia 3 kwietnia 2023 r. Prezes KRUS odmówił Z.O. prawa do emerytury rolniczej, bowiem nie udowodnił on wymaganego okresu ubezpieczenia, to jest 25 lat, a jedynie 6 lat 9 miesięcy i 27 dni.

Decyzją z dnia 27 kwietnia 2023 r. Prezes KRUS stwierdził nadpłatę na koncie B.O. z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników w kwocie 10.864,00 zł, która powstała w związku z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne rolników, a następnie wyłączeniem z tego ubezpieczenia Z.O. od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. i od 1 października 2005 r. do 4 sierpnia 2022 r.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 26 września 2024 r.: zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 29 marca 2023r., w ten sposób, że stwierdził podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników wnioskodawcy w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego i emerytalno-rentowego w okresach od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. oraz od 1 października 2005 r. do 4 sierpnia 2022 r. (pkt. I); zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 3 kwietnia 2023 r., w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy przy ustalaniu prawa do emerytury rolniczej wnioskodawcy uwzględnić okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. oraz od 1 października 2005 r. do 4 sierpnia 2022 r. (pkt. II); zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 27 kwietnia 2023 r., w ten sposób, że stwierdził, iż na koncie ubezpieczonej B.O. nie powstała nadpłata składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Wyrokiem z dnia 3 lutego 2025 r., Sąd Apelacyjny w Rzeszowie oddalił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Organ rentowy wniósł skargę kasacyjną i zarzucił naruszenie:

- art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez jego błędne zastosowanie polegające na przyjęciu, że zostały zrealizowane przesłanki do zastosowania zasady proporcjonalności w postaci przyjęcia w sprawie niestaranności działania organu rentowego, której usunięcie wiąże się z zastosowaniem daleko idących negatywnych i nieodwracalnych konsekwencji, oczywiście niezawinionego zachowania wnioskodawcy oraz dochowania po stronie wnioskodawcy należytej staranności,

- art. 32 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez jego błędne niezastosowanie i przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie obowiązuje zasada ignorantia iuris nocet, co narusza zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne,

- art. 7 ust. 1 i art. 16 ust 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przez przyjęcie, że wnioskodawca podlegając dobrowolnemu ubezpieczeniu rolniczemu spełnił warunki do dalszego podlegania temu ubezpieczeniu przy jednoczesnym podleganiu innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę,

- art. 5a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wnioskodawca pomimo niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy spełnił warunki do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przy jednoczesnym podleganiu innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu wykonywania umowy o pracę.

W ocenie skarżącego w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne uzasadniające przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Związane jest ono z zarzutem naruszenia prawa materialnego w postaci błędnego zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, błędnego niezastosowania art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, niewłaściwego zastosowania art. 7 ust. 1 i art. 16 ust 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i naruszenie art. 5b ust. 1 tej ustawy przez jego błędną wykładnię. Zdaniem organu rentowego w trakcie rozstrzygania przedmiotowej sprawy pojawił się rzeczywisty problem prawny sprowadzający się do rozstrzygnięcia: czy zasada proporcjonalności przewidziana w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 1 Protokołu Nr 1 sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. z 1993 r.

Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ma zastosowanie w sytuacji zawinionego działania wyłącznie ubezpieczonego oraz braku naruszeń ze strony organu rentowego przy wydaniu decyzji o wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego rolników, nawet po znacznym upływie czasu, z uwagi na niespełnienie warunków do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w świetle art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Zdaniem organu powołanie się na zasadę proporcjonalności powinno być oparte w szczególności o analizę skutków faktycznych i prawnych, a nie tylko przekonanie, że sankcja jest nieproporcjonalna. Samo podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników przez niemal 23 lata nie może stanowić argumentu przemawiającego za pozostawieniem go w rolniczym systemie ubezpieczenia w sytuacji, gdy przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników takiej możliwości nie przewidują, a brak jest przesłanek do zastosowania zasady proporcjonalności. W związku z tym istnieje potrzeba udzielenia odpowiedzi na sformułowane powyżej pytanie, które ostatecznie pozwoli rozstrzygnąć problem wyłączenia rolnika z ubezpieczenia, i braku przesłanek do zastosowania zasady proporcjonalności w sytuacji przemilczenia przez rolnika faktu podjęcia pracy zawodowej.

Sąd Najwyższy zważył:

Skarga kasacyjna nie zawiera argumentów uzasadniających jej przyjęcie do rozpoznania. Staje się to zrozumiałe, jeśli uwzględni się, 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,

LEX nr 1438701 i z dnia 13 listopada 2014 r., I UK 117/14, OSNP 2016 nr 5, poz. 62).

Ostatnio o kwestii podnoszonej przez organ rentowy Sąd Najwyższy szczegółowo wypowiedział się w wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r., II USKP 16/22, OSNP 2023 nr 12, poz. 135, wydanym w analogicznym stanie faktycznym, w którym ubezpieczona w sposób zawiniony nie poinformowała organu rentowego o zawarciu umowy zlecenia. Sąd Najwyższy powołał się na jednolicie ukształtowany pogląd, zgodnie z którym ocena prawa podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w zbiegu z pozarolniczą działalnością gospodarczą (umowami prawa cywilnego, umową o pracę) nie powinna pomijać zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Wskazał, że w wyroku z dnia 25 października 2016 r., I UK 386/15 (LEX nr 2169474), Sąd Najwyższy skonstatował, że „nie sposób zbyć milczeniem postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 1 Protokołu Nr 1, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie oraz wypracowanego na tym tle orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. np. wyrok w sprawie Moskał przeciwko Polsce z dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05 z glosą A. Bodnara, B. Grabowskiej, PiZS 2010 r., nr 6). W powołanym judykacie podkreśla się zasadę 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 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a ingerencja w prawa nabyte jest nieproporcjonalna". W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że mimo iż przedmiotowe uwagi zostały poczynione na tle wstrzymania prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, a sprawa toczy

się o podleganie ubezpieczeniu społecznemu, to jednak nie można zapomnieć, że wydanie decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym rolników automatycznie uniemożliwia uzyskania prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2021 r., III USKP 43/21, LEX nr 3317096 i powołane tam orzeczenia).

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 ustawy systemowej 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 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 systemowej „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 wyroku I UK 37/19, „granicę tę wyznacza test proporcjonalności z uwzględnieniem, czy przywrócenie stanu zgodnego z prawem i tym samym odwrócenie następstw niestaranności działania organu rentowego nie spowoduje w konkretnym przypadku daleko

idących, negatywnych i nieodwracalnych konsekwencji dla ubezpieczonego (zob. również motywy uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2016 r., III UZP 4/16, OSNP 2017 nr 12, poz. 167)".

Z przeprowadzonej prezentacji wynika, że zastosowanie testu proporcjonalności warunkowane jest przede wszystkim długotrwałością istnienia stanu rzeczy nieodpowiadającego prawu. O tym, czy w konkretnych okolicznościach należy kierować się zasadą proporcjonalności decyduje wiele czynników, w tym sposób postępowania organu rentowego, świadomość ubezpieczonego i jego zawinienie. W tym kontekście trzeba przywołać ustalenia Sądu pierwszej instancji, w całości podzielone przez Sąd odwoławczy. Sąd ten ustalił, „iż KRUS utwierdzał Z.O. w pozostawaniu w ubezpieczeniu społecznym rolników przez wiele lat. Wnioskodawca był przekonany o słuszności swojego ubezpieczenia i funkcjonował zawodowo w zaufaniu do organu rentowego jako profesjonalnego podmioty pełniącemu rolę instytucji publicznej. Nie można też pominąć okoliczności, iż przez cały okres sporny uiszczał składki na ubezpieczenie społeczne rolników. przedkładał wszelkie dokumenty żądane przez KRUS, co potwierdza, że jego wolą było podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników”. Dodać do tego należy wypowiedzi Sądu drugiej instancji. Sąd ten w uzasadnieniu wyroku przyjął, „że zastosowanie wobec wnioskodawcy rygoru ustania z mocy prawa jego rolniczego tytułu ubezpieczeń społecznych, po wielu latach opłacania składek, prowadziłoby do zastosowania wobec niego nieproporcjonalnie drastycznej sankcji, w szczególności wobec niezawinionego uchybienia ubezpieczonego, który - jak wykazano powyżej - w dobrej wierze mógł być przekonany, że raz uzyskane uprawnienie do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników nie zostanie przerwane podjęciem zatrudnienia”.

Wskazane okoliczności mają znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę, że zagadnienie prawne, które chce wyjaśniać organ rentowy zostało sformułowane w oparciu o odmienne zdarzenia faktyczne. Fundamentem pytania KRUS jest założenie faktyczne, zgodnie z którym ubezpieczonemu można przypisać wyłączną winę za naruszenie prawa, a po stronie organu rentowego nie doszło do żadnych nieprawidłowości. Konfrontując to założenie ze miarodajnym stanem faktycznym sprawy okazuje się, że jest ono nieadekwatne do wiążących Sąd Najwyższy faktów.

W rezultacie należy przyjąć, że sformułowane przez organ rentowy zagadnienie prawne, mające uzasadniać przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, nie występuje w sprawie, czego wymaga art. 389⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Po przeprowadzeniu powyższego wyводу widać, że zagadnienia prawne, na które powołał się skarżący zostały dostatecznie i jednolicie wyjaśnione w orzecznictwie. Trudno w tych okolicznościach twierdzić, szczególnie przy zdawkowym sposobie przedstawienia problemu przez pozwanego, że w sprawie wystąpiło istotne zagadnienie prawne, wymagające interwencji Sądu Najwyższego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.). Niezależnie, trzeba uwzględnić, że skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia wnoszonym w konkretnej, indywidualnej sprawie zakończonej wydaniem prawomocnego wyroku, wobec czego argumenty za potrzebą rozpoznania tak rozumianego środka zaskarżenia przedstawione we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania nie mogą być oderwane od podstawy faktycznej i prawnej orzeczenia objętego skargą, jak również muszą być adekwatne do podstaw kasacyjnych, na których skarga została skonstruowana. Takie stwierdzenie jest wynikiem tego, że Sąd Najwyższy (poza uwzględnieniem z urzędu nieważności postępowania apelacyjnego) rozpoznaje skargę kasacyjną wyłącznie w granicach zaskarżenia oraz w granicach jej podstaw, będąc przy tym związanym ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 1 i 2 k.p.c.).

Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. i art. 98 § 1 i 1¹ k.p.c. oraz art. 99 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[A.P.]

[SOP]