

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 17 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Halina Kiriło

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca, uzasadnienie)

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

Protokolant Izabela Twardowska-Mędrak

z udziałem Prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana

w sprawie z odwołania G. F.

przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

o podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i składki,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 września 2015 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego do rozpoznania składowi powiększonemu

Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

postanowieniem z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt I UK 176/14,

czy brak indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r. poz. 1403) obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej może prowadzić do uchylenia określonego w art. 5a ust. 6 tej ustawy skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników.

podjął uchwałę:

Brak indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1403; aktualnie Dz. U. z 2015 r., poz. 704) obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od przychodów z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie powoduje uchylenia określonego w art. 5a ust. 6 tej ustawy skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy postanowieniem z 20 stycznia 2015 r. (sygn. akt I UK 176/14) przedstawił w trybie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. zagadnienie prawne o treści ujętej w uchwale. Zagadnienie wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej ubezpieczonej G. F. od wyroku Sądu Apelacyjnego w K. z 22 października 2013 r., oddalającego jej apelację od wyroku oddalającego odwołanie od decyzji pozwanego z 2 maja 2012 r., stwierdzającej ustanie ubezpieczenia społecznego rolników w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 30 czerwca 2012 r. Ubezpieczona podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1403, dalej jako: ustawa o usr) od 20 grudnia 2000 r. Od 15 maja 2002 r. do 30 czerwca 2012 r. prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą (szkółkę drzew i krzewów). Nie powiadomiła o tym KRUS. Nie złożyła oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników ani zaświadczenia o kwocie podatku za poprzedni rok podatkowy. O ile przed 2 maja 2004 r. nie stanowiło to przeszkody do zachowania ubezpieczenia społecznego rolników, to nastąpiła zmiana prawa na podstawie ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 91,

poz. 873 ze zm.; dalej jako ustawa z 2004 r.) oraz ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 150, poz. 1248). Ubezpieczona odwołanie kotwiczyła w braku powiadomienia jej o nowym prawie. Pozwany zarzucał, iż nie wiedział, że ubezpieczona prowadziła działalność pozarolniczą, choć wcześniej pouczył ją o obowiązku wynikającym z art. 37 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Sądy rozstrzygnęły, iż skarżąca dla zachowania ubezpieczenia społecznego rolników powinna wykonać wskazane w nowej regulacji obowiązki bez odrębnego pouczenia (art. 5a ustawy o usr). W skardze kasacyjnej ubezpieczona zarzuciła naruszenie prawa materialnego, w szczególności to, że w 2004 r. ani w latach następnych jej podatek dochodowy z pozarolniczej działalności gospodarczej nie był wyższy niż kwota graniczna (2.528 zł). Ponadto nie powinna utracić ubezpieczenia społecznego rolników wobec braku pouczenia o skutkach niezłożenia zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego.

W ocenie składu zwykłego Sądu Najwyższego przedstawienie zagadnienia prawnego wynika z potrzeby usunięcia zaistniałej rozbieżności w orzecznictwie w kwestii znaczenia braku pouczenia rolnika przez organ rentowy o skutkach niedochowania terminów do złożenia oświadczeń i zaświadczeń, o jakich mowa w art. 5a ustawy o usr (i kolejnych ustawach zmieniających ten przepis) dla dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Z jednej strony przyjmuje się, że KRUS nie miała obowiązku indywidualnego zawiadamiania rolników o konieczności udokumentowania formy opodatkowania oraz wysokości podatku, a także o skutku jego zaniechania. Zmiany zasad ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie ustaw z 2004 r. i z 2005 r. nie warunkowało uprzednie indywidualne pouczenie (poinformowanie) ubezpieczonych o nowych zasadach i obowiązku udokumentowania wymaganych informacji - wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2008 r., I UK 287/07 oraz wyroki Sądów Apelacyjnych: w Katowicach z 22 lutego 2007 r., III AUa 2852/05, w Krakowie z 12 września 2012 r., III AUa 438/12, w Lublinie z 26 czerwca 2013 r., III AUa 453/13. Z drugiej strony, judykatura odstępuje od wykładni językowej art. 5a ustawy o usr i dopuszcza możliwość niewystąpienia ustania ubezpieczenia, przy czym argumentacja ta nie jest jednolita. Jest to aktualne wówczas, gdy ubezpieczony nie został wyraźnie pouczony o

skutkach prawnych nieterminowego złożenia zaświadczenia o wysokości należnego podatku od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej - wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2008 r., I UK 238/07. Z kolei w innych wyrokach z 28 września 2010 r., I UK 94/10, z 20 marca 2013 r., I UK 556/12 oraz z 29 maja 2013 r., I UK 641/12 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na nieproporcjonalność skutku przekroczenia terminów do rangi samego uchybienia oraz możliwość przywrócenia tychże terminów w razie braku pouczenia rolnika przez organ rentowy o treści obowiązujących w tym zakresie przepisów. Regulacje zawarte w art. 5a ustawy o usr dotyczą konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego rolnika, dla którego działalność rolnicza stanowi podstawowe źródło utrzymania, jakim jest także tytuł rolniczego ubezpieczenia społecznego. Tytuł ten nie powinien być pochopnie wygaszany w razie oczywiście niezawinionego, tj. losowego opóźnienia w złożeniu 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Natomiast w wyroku z 27 listopada 2012 r., I UK 269/12 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że niezłożenie przez rolnika prowadzącego 2 maja 2004 r. działalność rolniczą oświadczenia wyrażającego wolę pozostania w ubezpieczeniu rolniczym nie powodowało ustania obowiązkowego ubezpieczenia rolniczego, jeżeli KRUS 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 1 października 2004 r. (art. 5 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. w związku z art. 5a ust. 1 i 3 oraz art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników). Termin ten jest dla tych rolników otwarty i złożenie stosownego oświadczenia może nastąpić w każdym czasie. Zaniechania czynności na skutek niewiedzy nie można uznawać za wynik niedbałości o własne sprawy. Jej przyczyny można upatrywać w tym, że o przepisach ustawy KRUS nie poinformowała ubezpieczonych, chociaż obowiązek taki wynikał z art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o usr. Zapatrywanie to podziela się w orzecznictwie (wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 10 lipca 2013 r., III AUa 453/13). Rozbieżność poglądów

judykatury wymaga zajęcia stanowiska i rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia przez powiększony skład Sądu Najwyższego.

Skład powiększony Sądu Najwyższego zważył, co następuje:

1. Zmiany zapoczątkowane ustawami z 2004 r. i z 2005 r. w ubezpieczeniu społecznym rolników ujawniają swój niezamierzony skutek, gdyż nie jest wykluczone, że „ślepo” wyłączają z tego ubezpieczenia tych rolników, którzy w zamierzeniu prawodawcy powinni w nim pozostać. Dzieje się tak dlatego, że o ustaniu ubezpieczenia mają decydować już tylko przesłanki formalne (dokumentacyjne) i temporalne. Wprowadzono regulację opartą na powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*), choć faktycznie tak nie jest. W efekcie rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą może utracić naturalne mu rolnicze ubezpieczenie społeczne, bo nie działał w zakresie zastrzeżonego w ustawie obowiązku. Z drugiej strony przyjmuje się, że skoro rolnik nie jest świadomy tego obowiązku, to nowy reżim nie może go wyłączać z ubezpieczenia społecznego rolników. Orzecznictwo, które kreuje taką ochronę, może jednak powodować również skutek niepożądany, gdy niewłaściwie odczyta się jego sens, tzn. dobrodziejstwo wykładni nie powinno służyć tym (nawet niepouczonym), którzy ze względu na skalę prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie powinni pozostać nadal w systemie KRUS. Problem prawny obejmuje więc obszar wykładni i stosowania prawa, a nie pomija też kwestii ustalenia zakresu prawa pozytywnego. Czym innym jest więc uchwycenie, jakie prawo obowiązuje (opis prawa), a czym innym jest jego subsumcja w indywidualnej sprawie.

2. Jeśli oceniać nowe regulacje ustaw z 2004 r. i z 2005 r. przez pryzmat przeciętnej percepcji i stanu świadomości prawnej adresatów tych regulacji, to zmiany nie wprowadziły istotnego novum. Nie uległo zmianie to, że ubezpieczenie społeczne w systemie powszechnym nadal wyprzedza ubezpieczenie społeczne rolników (art. 7 i 16 ustawy o usr). Wyjątek wprowadzono w 1997 r. tylko dla działalności gospodarczej i nadal jest on aktualny, tyle tylko, że w znacznie okrojonym zakresie. Poprzednio, po co najmniej roku ubezpieczenia w KRUS, rolnik mógł podjąć działalność gospodarczą i nadal podlegał ubezpieczeniu

społecznemu rolników (art. 5a). Jeżeli przed 1997 r. rolnik prowadził już równolegle pozarolniczą działalność gospodarczą i miał odpowiedni areał rolny, to mógł przejść z ZUS do KRUS (art. 2 ustawy z 12 września 1996 r. – Dz.U. Nr 124, poz. 585). Z czasem uznano, że niepożądaną sytuacją jest to, iż w ubezpieczeniu społecznym rolników opartym na małych składkach i dotacji państwowej pozostawali przedsiębiorcy prowadzący niemałe firmy. Nowa regulacja ogranicza ten krąg podmiotowy zasadniczo ze względu na wydłużenie okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z roku do trzech lat i ze względu na maksymalną wysokość podatku uzyskiwanego z pozarolniczej działalności gospodarczej, sprawdzaną co roku jako warunek pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 5a ustawy o usr). Nowy warunek polega też na konieczności złożenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej. Ujawnia się tu dysonans normatywny, gdyż w systemie prawa ustanie stosunku prawnego a tym bardziej stosunku ubezpieczenia społecznego zależy od ważkiej przyczyny (np. art. 3a ustawy o usr – od ustania okoliczności uzasadniających podleganie ubezpieczeniu). W ocenianej regulacji, ustanie ubezpieczenia społecznego rolników zależy jednak już tylko od warunku o znaczeniu formalnym, czyli od niezłożenia w terminie zaświadczenia o wysokości podatku. Oczywiście znaczenie podstawowe ma kwota podatku. Widać jednak, że ustawodawca eksponuje kwestie dokumentacyjne i terminowe. Te ostatnie nie są nieodwracalne, wszak termin może zostać przywrócony na wniosek rolnika, jeżeli udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych (art. 5a ust. 7 ustawy o usr). Problem dotyczy więc bardziej kwestii praktycznych, czyli dokumentacyjnych i terminowych. Nie jest osadzony na samej zasadzie, tj. że rolnik nadal korzysta z ubezpieczenia społecznego rolników, gdy podatek z działalności nie przekracza określonej kwoty. Pierwotnie w 2004 r. była to kwota 2.528 zł a aktualnie jest to 3.204 zł. Innymi słowy, problemu z ustaniem ubezpieczenia rolniczego z mocy ustawy by nie było, a na pewno byłby mniejszy, gdyby pozostanie w KRUS (albo ustanie ubezpieczenia społecznego rolników) zależało bezpośrednio od wysokości podatku, a nie również od składania określonych zaświadczeń lub oświadczeń i dotrzymywania terminów. Tymczasem to te ostatnie

sytuacje mają przesądzać (decydują) o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników z mocy ustawy. Rozwiązanie takie już na początku kontrolował i - zasadniczo prócz formy opodatkowania - zaakceptował Trybunał Konstytucyjny (wyroki z 13 marca 2006 r., P 8/05 i z 18 lipca 2006 r., P 6/05). Nie można nie zauważyć, że w istocie rzeczy punkt ciężkości nowej regulacji, to wysokość podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, choć według przepisu ustawy ważniejsze przyczynowo są kwestie formalne, czyli brak stosownych zaświadczeń albo oświadczeń składanych w określonych terminach (art. 5a ust. 3 i 4 oraz ust. 6 ustawy o usr). Prymat kwestii formalnych kwestionuje też orzecznictwo, które bierze pod ochronę ubezpieczenie społeczne rolników nie dopuszczając, aby tylko ze względów formalnych doszło do jego utraty (ustania). Innymi słowy, nowy reżim ustania ubezpieczenia społecznego rolników może budzić sprzeciw, nawet gdy rolnik jest świadomy ustanowionych terminów, a mimo to się spóźni i nie złoży zaświadczenia o wielkości podatku, choć wielkość podatku pozwala pozostać mu w ubezpieczeniu rolniczym.

3. Prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą rolnicy jako przedsiębiorcy nie mogą być nieświadomi powszechnego obowiązku podatkowego. Odpowiednio koreluje z tym obowiązek zawiadamiania KRUS o wielkości podatku w roku poprzednim, jako przesłanki zachowania ubezpieczenia rolniczego. Osłabia to tezę, że stan świadomości rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nie jest wystarczający i dlatego ustanie ubezpieczenia społecznego rolników warunkować ma indywidualne pouczanie rolników przez organ rentowy o obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości podatku. Wszak nowe regulacje ustaw z 2004 r. i z 2005 r. zostały zauważone medialnie i od razu wywoływały też skargi do Trybunału Konstytucyjnego, dlatego nie można twierdzić, że nie były znane. Trudno więc akceptować tezę, że dopóki rolnik nie zostanie indywidualnie pouczony, dopóty nie jest świadomy obowiązku złożenia zaświadczenia o podatku. Nie twierdzi się, że przepisy nowych regulacji są niezrozumiałe gramatycznie (literalnie) albo juretycznie. Tym samym należy przyjąć, że najważniejszym obszarem w zakresie rozważanego problemu jest ocena okoliczności powodujących ustanie *ex lege*

ubezpieczenia społecznego rolników, z dniem, do którego rolnik obowiązany był złożyć w KRUS zaświadczenie lub oświadczenie, że nie została przekroczona kwota podatku dochodowego (obecnie do 31 maja każdego roku podatkowego). Badanie takie ma swe roczne cykle, przy czym z regulacji wynikałoby, że KRUS może poprzestać na zaświadczeniu właściwego organu podatkowego. Nie zmienia to oceny, że przyczyną materialną ustania ubezpieczenia społecznego rolników jest kwota podatku z pozarolniczej działalności gospodarczej, wyższa niż kwota określona w ustawie. To jest główny (ustawowy) materialny warunek pozostania w ubezpieczeniu rolniczym. Ustanie z tej przyczyny ubezpieczenia rolniczego wyklucza do niego powrót, chyba że zainteresowany nie będzie prowadził dalej pozarolniczej działalności gospodarczej. Wówczas otwiera się jednak 3-letnia karencja na ponowną możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i pozostawania w ubezpieczeniu społecznym rolników. Po wtóre, decyzja KRUS o ustaniu ubezpieczenia rolniczego ma tylko deklaratoryjny charakter. Decyzja jednak ze względu na określone w ustawie warunki ustania ubezpieczenia może w swej treści ograniczać się tylko do przekroczenia terminów i zaniechania obowiązku złożenia zaświadczenia o kwocie podatku, czyli nie musi obejmować badania wysokości podatku. Na to zaś zwracają uwagę Sądy i to w istocie decyduje o kasacyjnych orzeczeniach podejmowanych na korzyść ubezpieczonych. Metodycznie nie powinno się jednak pominąć i tej uwagi, że jeżeli pierwsza decyzja na tle nowej regulacji jest wydawana po dłuższym czasie od jej wejścia w życie, to uchylenie niekorzystnej dla ubezpieczonego decyzji wcale nie musi oznaczać sanacji (spełnienia) warunków ubezpieczenia społecznego rolników (*ex post*) za wszystkie następne lata, czyli w sytuacji, gdy warunki nie były spełnione w kolejnych latach aż do wydania kontrolowanej decyzji. Sprawdzenie warunków podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników ma więc swe samodzielne roczne cykle.

4. W samej ustawie zapisany jest obowiązek ubezpieczonego rolnika złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej oraz skutek ustania ubezpieczenia społecznego rolników w przypadku niewykonania obowiązku (wymienione w pytaniu art. 5a ust. 3 i 4 oraz 6

ustawy o usr). W pytaniu zakłada się, że jasne określenie obowiązku w ustawie nie wywołuje skutku bez indywidualnego pouczenia ubezpieczonego o tym obowiązku przez organ rentowy. Dopiero to pouczenie ma być przesłanką ustania ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ust. 6. Warunkiem obowiązywania ustawy w tej części ma być uprzednie pouczenie o wskazanym obowiązku, czyli co najmniej o treści ustawy. Tak sformułowana kwestia już na wstępie wywołuje prostą odpowiedź, że w systemie źródeł prawa powszechnego obowiązywanie ustawy nie zależy od indywidualnego poinformowania adresata o wejściu jej w życie czy o jej zmianie ani o treści nowych obowiązków z niej wynikających. Nie przewidują tego zasady techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Byłby to wyjątek, który musiałby być również w taki sposób wyrażony i sformułowany. Nawet w skrajnej sytuacji może się zdarzyć, że przepis nie jest zrozumiały i wymaga wykładni najwyższej instancji sądowej, co nie oznacza, że przepis nie obowiązuje. Tu jednak nie chodzi o tak kłopotliwą sytuację z wykładnią, lecz ze stosowaniem prawa. Zagadnienie wywołuje kwestie dalej idące, gdyż z przedstawionego zagadnienia prawnego wynika poszukiwanie odpowiedzi na pytanie czy z innych przepisów wynika norma, silnie związana z przepisami wskazanymi w pytaniu, stanowiąca, iż warunkiem skutku, czyli ustania ubezpieczenia społecznego rolników jest uprzednie pouczenie ubezpieczonego przez organ rentowy o obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia o wysokości podatku. Skład pytający poprzestaje jednak na zestawieniu orzecznictwa i nie zajmuje stanowiska, który pogląd (orzecznictwo) uważa za trafny oraz czy z określonych przepisów rzeczywiście można wyprowadzić poszukiwaną normę. Powstaje pytanie o pole (zakres) problemu prawnego, na którym ma się koncentrować odpowiedź na sformułowaną wątpliwość. Odpowiedź ma swoje uzasadnienie tylko w rozbieżnym orzecznictwie. W zakresie problemu ujętego w zagadnieniu, różnica dotyczy podstawy prawnej i znaczenia braku indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o wprowadzonym obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia o wysokości podatku.

5. Regulację z art. 5a ustawy o usr można uznać za całościowo zamkniętą co do warunków ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Nie ma w niej warunku pouczenia ubezpieczonego o obowiązku złożenia zaświadczenia o wysokości podatku jako przesłanki skutku z art. 5a ust. 6 tej ustawy. Jeżeli od indywidualnego pouczenia miałaby zależeć regulacja materialnoprawna z art. 5a ust. 6, to i obowiązek pouczenia jako warunek (*sine qua non*) powinien mieć wyraźne źródło w prawie materialnym. Tam gdzie ustawodawca zastrzega pouczenie ubezpieczonego, tam też je wyraźnie określa (art. 39a ustawy o usr; art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) i tylko w takim zakresie jego brak może rodzić skutki prawne. Ustawodawca odróżnia też pouczenie od poinformowania. Przykładem może być art. 27 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726), zgodnie z którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, miał poinformować osoby pobierające emerytury o obowiązujących, od dnia wejścia w życie ustawy, warunkach pobierania emerytury w przypadku kontynuowania stosunku pracy u pracodawcy, z którym stosunek ten był zawarty przed dniem nabycia prawa do emerytury. Na gruncie podobnego problemu (poprzedzonego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2012 r., K 2/12) Sąd Najwyższy stwierdził, że wadliwa była wykładnia art. 27 wskazanej ustawy zmieniającej, stwierdzająca, że brak poinformowania przez organ rentowy osoby pobierającej emeryturę o konieczności rozwiązania stosunku pracy stanowił warunek *sine qua non* obowiązywania przepisu art. 103a ustawy emerytalnej (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., II UK 299/12). Wracając do rozważanego zagadnienia, to orzecznictwo Sądu Najwyższego, które obowiązek indywidualnego pouczenia stawia jako warunek konieczny ustania ubezpieczenia społecznego rolników, nie jest jednolite w argumentacji. Największy ciężar właściwy ze względu na źródło prawa ma stanowisko kotwiczące się aż w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki Sądu Najwyższego z 29 maja 2013 r., I UK 641/12 i z 20 marca 2013 r., I UK 556/12). Rzecz jednak w tym, że ustawa zasadnicza nie jest źródłem określającym reguły podlegania ubezpieczeniom społecznym. To jest domena ustawy zwykłej, co zresztą jasno wynika z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. W tym też znaczeniu

art. 67 ust. 1 jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ta ostatnia regulacja nie jest wykluczona, ale możliwa tylko w odniesieniu do szczególnych sytuacji (przypadków). Przepis art. 31 ust. 3 ma znacznie albo jako podstawa (wzorzec) stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji normatywnej, co ustrojowo przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu, albo jako bezpośrednia podstawa orzekania przez sąd w konkretnej sprawie. Innymi słowy, na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie można stwierdzić, że regulacje ustaw z 2004 r. i z 2005 r. należy uzupełnić o dalszą normę wobec braku wyrażenia w nich obowiązku pouczenia jako przesłanki ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Z drugiej strony orzecznictwo wskazuje na przepis *stricte* formalny, dotyczący informowania ubezpieczonych przez organ rentowy o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy. Najdalej w tym względzie idzie pogląd wyrażony w sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2012 r., I UK 269/12), że dopóki rolnik nie zostanie indywidualnie pouczony o nowym obowiązku, dopóty nie może być wyłączony z KRUS. Wówczas termin ten dla rolników miałby być otwarty i złożenie stosownego oświadczenia może nastąpić w każdym czasie. Zasadniczo pogląd ten odwołuje się do przepisu art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o usr. Zgodnie z nim, KRUS prowadzi działalność w „zakresie informowania ubezpieczonych i świadczeniobiorców o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy oraz propagowania działalności Kasy”. Przepis został dodany przez ustawę z 2004 r., co mogłoby sugerować, że to właśnie w nim znajduje się prosta odpowiedź na postawione w zagadnieniu pytanie. Argumentacja ta nie powinna jednak pomijać, iż „informowanie” to już tylko semantycznie nie to samo co „pouczanie” o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy. Przepis ten działa w określonym stosunku prawnym (ubezpieczonego i świadczeniobiorcy). Jasno zeń wynika, że ubezpieczeni i świadczeniobiorcy mają prawa i obowiązki wynikające z ustawy, nawet gdy nie są o nich informowani. Organ jedynie informuje o tych prawach i obowiązkach. Nieuprawnione jest założenie, że na ubezpieczonym nie ciąży obowiązek ustawowy złożenia zaświadczenia o podatku, dopóki nie zostanie o nim poinformowany przez KRUS. Przenosząc powyższe na grunt praktyczny, to przed zmianą regulacji w 2004 r. w KRUS było ubezpieczonych ponad 1 mln rolników. Wysoce wątpliwe jest, czy każdego z nich KRUS mogła i powinna indywidualnie pouczać o nowym prawie,

bo potencjalnie mógłby rozpocząć pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 5a ust. 1 pkt 1 ustawy o usr). Nawet gdy ograniczyć ten krąg tylko do tych rolników, którzy prowadzili już taką działalność, to ich liczba również nie była mała (ponad 100 tys.). Wówczas KRUS musiałaby wiedzieć, kogo ma pouczać, bo wedle poprzedniej regulacji art. 5a, obowiązującej od 1 stycznia 1997 r., rolnik podejmujący pozarolniczą działalność gospodarczą nie musiał zgłaszać tego w KRUS, aby nadal korzystać z ubezpieczenia społecznego rolników. W art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o usr nie chodzi też tylko o ustawę zmieniającą z 2004 r., ale o wszelkie prawa i obowiązki wynikające z ustawy. Przepis miałby więc inne brzmienie, gdyby zasadna miała być teza, że wejście w życie ustaw z 2004 r. i z 2005 r. zależało od indywidualnego pouczenia adresata o nowych obowiązkach. Gdyby chodziło tylko o ustawę zmieniającą, to wskazana regulacja byłaby zamieszczona w ustawie zmieniającej w przepisach określających jej wejście w życie. Z tych przyczyn pogląd wyrażony w sprawie I UK 269/12 nie może przeważać. Przeciwnie zapatrywanie jest niebezpieczne, gdyż pośrednio akceptuje tezę, że ustawa nie działa, gdy adresat nie jest świadomy jej treści i dowód przeciwny miałby obciążać organ rentowy. Z akt podobnych spraw wynika, że pozwany udzielał informacji, jednak nie wynika, iżby miał na to indywidualne potwierdzenie w każdej sprawie. W art. 62 ust. 1 pkt 4 chodzi tylko o obowiązek informacyjny w indywidualnej sprawie w toku postępowania, czyli podobny do obowiązku z art. 9 k.p.a. Trudno o jego stosowanie do tych rolników, którzy rozpoczęli pozarolniczą działalność gospodarczą w 1997 r. a przed zmianą prawa w 2004 r. i nie zgłosili jej w KRUS. Na pewno ma zastosowanie do tych rolników, którzy po zmianie warunków ubezpieczenia w 2004 r. złożyli w KRUS oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej. Innymi słowy, brak indywidualnego pouczenia nie daje takiej ochrony, że wyłącza (albo odsuwa) ustanie ubezpieczenia społecznego rolników, jeżeli ubezpieczony zaniechał obowiązku wyrażnie określonego w ustawie. Pośrednio tezę tę potwierdza następstwo zdarzeń normatywnych na tle wskazanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 8/05 i P 6/05. Otóż druga ustawa zmieniająca, czyli z 1 lipca 2005 r., nie umożliwiała powrotu do ubezpieczenia społecznego rolników z zachowaniem

ciągłości okresu rolnikom wyłączonym z tego ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r. Było to możliwe dopiero po wejściu w życie ustawy z 2005 r. i po wniosku złożonym do końca tego roku oraz pod warunkiem, że podatek dochodowy za 2004 r. nie przekroczył 2.528 zł. Istniała więc przerwa w ubezpieczeniu społecznym rolników akceptowana przez ustawodawcę. Co najmniej pośrednio potwierdza to, że znaczenie informacji z art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o usr nie było takie, jakie próbuje mu nadać orzecznictwo. W ustawie z 2005 r. wyraźnie stwierdzono, że powrót do ubezpieczenia jest możliwy dopiero w 2005 r., a więc nie wstecz od ustania ubezpieczenia społecznego rolników w 2004 r. Uratowano w ten sposób część wyłączonych z tego ubezpieczenia w 2004 r., gdyż w przeciwnym razie (przy braku regulacji szczególnej ustawy z 2005 r.) mieliby przerwę w tym ubezpieczeniu. Chodzi o to, że podjęcie kolejnej pozarolniczej działalności gospodarczej i pozostawanie nadal w ubezpieczeniu społecznym rolników warunkowało wszak już aż 3-letnie uprzednie ubezpieczenie rolnicze.

6. Skoro ustawodawca wprowadził rozwiązanie oparte na dokumentacji i terminach, to należy je potwierdzić, bo nie ma podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji w zakresie objętym przedstawionym zagadnieniem. Czym innym jest ochrona, jaką może uzyskać „niepouczony” rolnik w indywidualnej sprawie. Wykracza to jednak poza zakres pytania. Niemniej, aby uchwycić zasadniczy problem (sedno) spornych spraw, to powyższą argumentację można odwrócić i zauważyć, że kłopotliwa będzie również sytuacja, gdy rolnik wie (albo nie wie i zostanie pouczony) o obowiązku, a mimo to nie złoży zaświadczenia o wysokości podatku. Najprościej będzie wówczas stwierdzić, że zaniechanie złożenia zaświadczenia powoduje ustanie ubezpieczenia społecznego rolników. W takiej sytuacji może być to rozwiązanie niesprawiedliwe, nawet gdy nie powiedzie się wniosek rolnika o przywrócenie terminu (art. 5a ust. 7). Wówczas dopiero może być aktualna ta myśl orzecznicza, która zauważa, że ubezpieczenie społeczne rolników nie powinno być pochopnie wygaszane, zwłaszcza, iż w systemie równoległym (w systemie powszechnym – ZUS) rolnika jako prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą obciążać mogą zaległe składki. Jest to jednak kwestia dalsza, która dotyczy stosowania prawa w konkretnej sprawie i wykracza ponad uniwersalny problem zakreślony w pytaniu. Tutaj chodzi wszak

tylko o brak pouczenia o obowiązku jako przesłanki ustania ubezpieczenia rolniczego. Jak zauważano, rzeczywistym kryterium zachowania ubezpieczenia społecznego rolników jest i powinna być wysokość podatku, stąd nawet postulowane pouczenie lub jego brak nie powinny – mimo niedziałania – pozbawiać rolnika jego ubezpieczenia. Natomiast nie powinien zachować rolniczego ubezpieczenia społecznego ten rolnik, u którego podatek z pozarolniczej działalności gospodarczej był wyższy niż określony w ustawie. Sprawdzanie wysokości podatku jest cykliczne (roczne) i ono każdorazowo warunkuje kontynuowanie ubezpieczenia społecznego rolników. Indywidualne pouczenie ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy o usr obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku dochodowego od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie jest warunkiem pozytywnym (koniecznym) skutku określonego w art. 5a ust 6 tej ustawy w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Nie wyklucza to, że w indywidualnej sprawie brak informacji jako faktyczna przyczyna ustania ubezpieczenia może być rozważany jako przesłanka ochrony przed ustaniem rolniczego ubezpieczenia społecznego.

7. Resumując, uprawniona jest ocena, że wątpliwości może budzić ta linia orzecznictwa, która ustanie ubezpieczenia społecznego rolników łączy radykalnie z samym formalnym zaniechaniem złożenia oświadczenia podatkowego w terminie, czyli bez badania jaka była wielkość podatku warunkująca pozostanie w systemie rolniczym. Stanowisko to ma jednak oparcie w literze prawa pozytywnego. Z drugiej strony nie jest zasadna wykładnia, która wychyla się w przeciwną stronę i przyjmuje, że dopóki rolnik nie będzie indywidualnie pouczony o obowiązku wymaganego działania, dopóty jego ubezpieczenie społeczne rolników nie ustaje. Tak daleko idący reżim i skutek braku pouczenia nie jest jednak zastrzeżony przez prawodawcę. Ujawnia się przy tym brak przepisu, który pozwalałby na taką tezę. Ta linia orzecznicza nie twierdzi wszak, że określony krąg adresatów jest wyłączony z obowiązku znajomości prawa, czyli że nie obowiązuje zasada *ignorantia iuris nocet*.

Konsekwentnie, jako że indywidualne pouczenie ubezpieczonego przez organ rentowy o wynikającym z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy o usr obowiązku złożenia w terminie zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego

podatku od prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej nie było warunkiem ustania ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ust. 6 tej ustawy, to również brak takiego indywidualnego pouczenia nie może prowadzić do uchylenia określonego w tym przepisie skutku w postaci ustania ubezpieczenia społecznego rolników. Ustawa wyraźnie stanowi, co „jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia z dniem, do którego rolnik lub domownik obowiązany był złożyć zaświadczenia albo oświadczenia w Kasie”. W zakresie wymienionych przesłanek (*„Niezłożenie zaświadczenia albo oświadczenia, o których mowa w ust. 4, lub niezachowanie terminu do złożenia tego zaświadczenia...”*) ustawa nie wymienia indywidualnego pouczenia ubezpieczonego przez organ rentowy o obowiązku złożenia zaświadczenia o wysokości należnego podatku.

Akceptacja przeciwnej tezy oznaczałaby, że ustawy z 2004 r. i 2005 r. nie przyniosły zasadniczego (zamierzonego) skutku. Z ubezpieczenia społecznego rolników nie zostaliby wyłączeni *ex lege* ci, którzy nie spełniali już nowych warunków ubezpieczenia (zwłaszcza „niby rolnicy”) i nie składali już oświadczeń o objęcie ich ubezpieczeniem społecznym rolników na dalszy czas. W przeciwieństwie do tego kręgu niesprawiedliwe może być pozbawienie *ex lege* rolniczego ubezpieczenia społecznego tego rolnika, który spełniał nowe warunki, jednak nie złożył oświadczenia lub zaświadczenia w terminie. Ustawodawca świadomy jest rygoryzmu nowej regulacji, co wynika z tego, że sam go łagodzi w pewnym stopniu instytucją przywrócenia terminu (art. 5a ust. 7). W takich sytuacjach wyłączeni z rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnicy mogą korzystać z tego trybu. Rzeczą sądów zaś jest wykładnia i stosowanie prawa, które powinny ważyć, czy kwestie temporalne i dokumentacyjne mogą przeważać w indywidualnej sprawie nad istotą ubezpieczenia społecznego rolników, które związane jest z działalnością rolniczą i przysługuje tym rolnikom, którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą w niewielkiej skali, niepozbawiającej ich takiego ubezpieczenia.

Z tych motywów podjęto uchwałę jak w sentencji.

