



VII.7060.1.2021.CW

**Pan
Grzegorz Puda
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 16 lipca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z wystąpieniem do Dyrektora Departamentu Płatności Bezpośrednich w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymogu zgłoszenia na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych i ubezpieczenia wypadkowego) z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, jako warunku przyznania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wystąpienie to związane jest ze **skargami kierowanymi przez rolników, którzy podnoszą, że wymóg ten ma charakter dyskryminacyjny względem osób, które wykonują działalność rolniczą w oparciu o formy umów inne niż indywidualna działalność gospodarcza, w szczególności względem osób, które pracują jednocześnie w ramach umowy o pracę i są już objęte z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym.** Istotne wątpliwości wnioskodawców budzi także fakt stworzenia, przez wprowadzenie takiego wymogu na poziomie rozporządzenia, wyjątku od ogólnej zasady dobrowolności ubezpieczenia w przypadku zbiegu tytułów ubezpieczeń, o której stanowią przepisy rangi ustawowej. W dniu 13 sierpnia 2021 r. do Rzecznika wpłynęła odpowiedź na wskazane

powyżej wystąpienie udzielona przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Wspólnej Polityki Rolnej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dziękując za wyjaśnienia, udzielone Rzecznikowi w tym piśmie, pragnę jednakże, w związku z ich treścią, zwrócić się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przyjęcie poniższych uwag oraz przedstawienie ponownego stanowiska w tej sprawie.

I. Zgodność przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2019 r. poz. 664 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie) z konstytucyjną hierarchią aktów prawa i zasadami wydawania aktów wykonawczych

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 16 lipca 2021 r. była nie tylko kwestia proporcjonalności i zasadności wprowadzenia na mocy przepisów rozporządzenia wymogu zgłoszenia na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, jako warunku przyznania pomocy finansowej w ramach wskazanego poddziałania dla osób, które już objęte są obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym z tytułu umowy o pracę w pełnym zakresie, ale przede wszystkim zgodność tych przepisów z zasadami prawidłowej legislacji, określoną konstytucyjnie hierarchią aktów prawa i wynikającym z niej wymogiem zgodności rozporządzeń z ustawami i ścisłym przestrzeganiem granic delegacji ustawowych przez władzę wykonawczą. W tym zakresie nie odniesiono się w sposób wyczerpujący do wątpliwości Rzecznika wyrażonych w przytoczonym wyżej wystąpieniu.

W tym miejscu wskazać należy, że kwestia możliwej niezgodności proponowanych przepisów rozporządzenia z przepisami rangi ustawowej dotyczącymi zasad podlegania obowiązkowi ubezpieczeń społecznych była podnoszona już na etapie uzgodnień projektu. Warto zauważyć, że m.in. w uwadze nr 39 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wskazała, że przepisy rozporządzenia w zakresie, w jakim modyfikują inne

przepisy dotyczące obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia, mogą prowadzić do nierównego traktowania beneficjentów (zob. Tabela nr 1: Uwagi do projektu zgłoszone w ramach przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania stanowiące załącznik do projektu rozporządzenia). W odpowiedzi na tę uwagę projektodawca wyjaśnił, że proponowana zmiana ma na celu „zniwelować konieczność ponoszenia podwójnego oskładkowania, w przypadku gdy istnieje zbieg tytułu do ubezpieczeń”, wskazując przy tym wyraźnie, że „o konieczności podlegania ubezpieczeniom społecznym traktują odrębne przepisy, w tym ustawa o ubezpieczeniach społecznych”. Podobnie, w odpowiedzi na uwagę nr 23 przedstawioną przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, projektodawca podkreślił – w odniesieniu do osób pobierających zasiłek macierzyński – że „przepisy rozporządzenia nie muszą regulować czegoś, co jest ustawowo zabronione”, czego „Ministerstwo nie kwestionuje”. Problemy dotyczące hierarchicznej zgodności przepisów rozporządzenia z innymi aktami prawa były zatem sygnalizowane, a Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie neguje obowiązywania konstytucyjnych zasad z nią związanych.

W tym miejscu należy zatem ponownie zwrócić uwagę na odpowiednie przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.). Zgodnie z przepisem art. 9 tejże ustawy, w przypadku zbiegu kilku tytułów do ubezpieczenia, w zakresie, w jakim osoba jest ubezpieczona z tytułu stosunku pracy, ubezpieczenie społeczne nie jest obowiązkowe. Przepis ten mówi wprost, że osoby takie mogą zgłosić się do ubezpieczenia „dobrowolnie, na swój wniosek”. Nadanie pełnej skuteczności temu przepisowi ustawy oznacza, że jeśli na mocy innego przepisu rangi ustawowej dobrowolności tej nie wyłączone, organy władzy państwowej – w tym także władzy wykonawczej działającej w roli prawodawcy delegowanego przy wydawaniu rozporządzeń – mają obowiązek powstrzymania się od działań, które mogłyby unicestwić sens tego przepisu ustawowego i uprawnienia, jakie kreuje on po stronie obywateli. W tym sensie, odwołując się do treści odpowiedzi projektodawcy na uwagi złożone w trakcie uzgodnień, wprowadzenie na poziomie przepisów rozporządzenia wyjątku od określonych wyżej przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. uznać należy za „zakazane”, w związku z czym, zdaniem Rzecznika, projektodawca powinien był zastosować podobne rozumowanie i uwzględnić wskazane powyżej uwagi.

W odniesieniu do powyższego dodać należy, że obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywanej działalności stanowi ingerencję państwa w wolność gospodarczą, która zgodnie z art. 22 Konstytucji RP jest dopuszczalna „tylko w drodze ustawy”, a także w prawa majątkowe obywateli chronione na podstawie art. 64 Konstytucji RP. Ograniczenia te powinny także być zgodnie z wymogami określonymi w art. 31 Konstytucji RP. W tym miejscu warto zauważyć, że argument, zgodnie z którym, do kryteriów przyznawania pomocy publicznej, wymogi te nie mają zastosowania z uwagi na fakt, że skorzystanie z pomocy jest dobrowolne, trudno uznać za zgodny aksjologią Konstytucji RP, która opiera się na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Nie budzi bowiem wątpliwości, że pomoc publiczna przyznawana określonym podmiotom gospodarczym stanowi ingerencję w wolność gospodarczą pozostałych podmiotów działających w gospodarce rynkowej w zakresie, w jakim wpływa na stosunki gospodarcze i indywidualną sytuację ekonomiczną obywateli, którzy tą pomocą nie są objęci.

II. Wątpliwości interpretacyjne i niejasność przepisów rozporządzenia z dnia 24 września 2015 r. w kontekście treści uzasadnienia projektu i uwag wniesionych na etapie uzgodnień projektu

Poza wątkiem przedstawionym powyżej, wskazać ponadto należy na inny aspekt związany z realizacją konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, a mianowicie jasności przepisów rozporządzenia w omawianym zakresie i kwestii budowania zaufania obywateli do organów stanowiących prawo, zgodnie z wymogami wyprowadzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji RP. Na wstępie warto zauważyć, że rozporządzenie w przepisie § 5 ust. 1 pkt 2 lit. a określa wprost, że zgłoszenie do ubezpieczenia z tytułu wykonywania działalności gospodarczej powinno zostać dokonane „na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywania tej działalności”. Następnie, w przepisie § 27 ust. 1ab rozporządzenie stanowi, że zobowiązanie do zgłoszenia beneficjenta „uznaje się również za realizowane, jeżeli – w przypadku zbiegu tytułu do ubezpieczeń społecznych z powodu objęcia beneficjenta obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi z tytułu zasiłku

macierzyńskiego – beneficjent podlega obowiązkowo tylko ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu wykonywania działalności gospodarczej, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców”. Użycie słowa „również”, w związku z treścią § 5 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia, oznacza, że kwestię tego, czy wskazane zobowiązanie jest realizowane ocenia się na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Na gruncie tej ustawy zgłoszenie jest to jednakże, jak wskazano powyżej, dobrowolne.

Wskazana powyżej niejasność była przedmiotem wniosków i pism kierowanych przez obywateli, którzy następnie zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o podjęcie interwencji. Wydaje się, że wątpliwości te są tym bardziej zasadne, że już sama lektura treści uzasadnienia projektu oraz uwag wnoszonych w toku uzgodnień wskazuje na liczne sprzeczności dotyczące intencji projektodawcy. Warto przede wszystkim zauważyć, że w treści uzasadnienia projektu wskazano wprost – w odniesieniu do wprowadzonego obowiązku zgłoszenia się do ubezpieczeń społecznych z tytułu działalności gospodarczej – że „beneficjent nie będzie [...] zobowiązany do opłacania na tym etapie składek z tytułu wykonywania działalności gospodarczej na podstawie przepisów rozporządzenia wykonawczego, jeżeli taki wymóg nie wynika z innych przepisów prawnych”. Ponadto wskazano, że zmiany te miały nie generować „żadn[ych] negatywn[ych] skutków prawn[ych] dla beneficjentów, którzy w trakcie realizacji operacji, np. w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń, zostaną objęci obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi z tytułu stosunku pracy i nie będą opłacali składek społecznych z tytułu wykonywania działalności gospodarczej na zasadzie dobrowolności”.

Do niespójności przytoczonych powyżej motywów projektu z proponowanymi przepisami rozporządzenia odniósł się także m.in. Minister Rozwoju w treści opinii z dnia 13 lipca 2020 r. (znak pisma: DMP-V.0220.15.2020). W opinii tej wskazano na sytuację przedsiębiorców, którzy nie podlegają ubezpieczeniu z innego tytułu niż działalność gospodarcza (zbieg tytułów do ubezpieczenia), tj. tych przedsiębiorców, „którzy oprócz wykonywania działalności gospodarczej, wykonują także prace na etacie, umowie zlecenia itp. i z tego tytułu podlegają ubezpieczeniom społecznym (art. 9a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), wówczas nie będą (nie mogą zgodnie z ww. ustawą) ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej”. W odpowiedzi na tę

opinię projektodawca, zaprzeczając przytoczonym powyżej zapewnieniom, wyjaśnił, że projekt „nie wprowadza obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia [...] lecz przesuwając wykonanie tego obowiązku w czasie” (zob. odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 lipca 2020 r. stanowiącą załącznik końcowej wersji projektu rozporządzenia). Należy zauważyć, że odpowiedź ta, wskazując jedynie na istnienie takiego obowiązku w obowiązujących poprzednio przepisach, nie odnosi się do meritum podnoszonych wątpliwości i stoi w sprzeczności z intencjami deklarowanymi w tekście uzasadnienia projektu rozporządzenia.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenia i uwagi, pragnę zasygnalizować Panu Ministrowi, że – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – obowiązujący kształt przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnych zasad stanowienia prawa oraz zasady poprawnej legislacji. Jak wskazano w przedstawionych wyżej uwagach, wątpliwości te dotyczą przede wszystkim kwestii hierarchicznej zgodności przepisów tego rozporządzenia z aktami ustawowymi oraz z Konstytucją RP, a także kwestii spójności stosowania tych przepisów z deklarowanymi w procesie uzgadniania projektu tego rozporządzenia z intencjami i zapewnieniami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawartymi w treści jego uzasadnienia, co może być uznane również za naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa. Przepisy rozporządzenia wydają się przy tym stanowić, pozbawiony odpowiedniej podstawy prawnej, przykład nierównego traktowania osób prowadzących działalność rolniczą ze względu na ich sytuację ekonomiczno-prawną i związaną z nią podstawę zatrudnienia. Istotna konstytucyjnie wątpliwość dotyczy przy tym także możliwości naruszenia prerogatyw władzy ustawodawczej Sejmu RP i Senatu RP w kontekście zasady podziału władz, o której mowa w art. 10 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

Proszę uprzejmie o skupienie się w treści odpowiedzi przede wszystkim na dwóch wskazanych powyżej problemach. Będę wdzięczny za przedstawienie szczegółowych wyjaśnień w odpowiedzi na niniejsze wystąpienie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/