



Warszawa, 08-04-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7060.2.2021.CW

**Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 26 października 2021 r. zwróciłem się do Pana Ministra w sprawie wymogów przyznawania pomocy poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014-2020 (znak pisma: VII.7060.1.2021). Wystąpienie to było reakcją na kierowane do Rzecznika wnioski obywateli, którzy podnoszą problem nierównego traktowania związanego z wymogiem zgłoszenia do ubezpieczenia na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych i ubezpieczenia wypadkowego) z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, który stanowi warunek przyznania lub właściwej realizacji pomocy finansowej udzielanej w ramach PROW. W przypadku osób, które już objęte są obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym z tytułu umowy o pracę w pełnym

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

zakresie istnienie takiego wymogu nakładana na nie dodatkowy ciężar finansowy. W skierowanym do Pana Ministra wystąpieniu wskazałem szereg argumentów, z uwagi na które wymóg ten uznać należy za nieuzasadniony i niezgodny z prawem, a także niespójny z celami projektu sformułowanymi na etapie jego uzgodnień.

Jak potwierdzono w treści odpowiedzi udzielonej na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika, pomoc, której dotyczy niniejsze wystąpienie, może być przyznana, jeżeli podmiot ubiegający się o jej przyznanie m. in. „zakłada we własnym imieniu podjęcie działalności gospodarczej, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), będąc przy tym zobowiązany: „dokonać zgłoszenia na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych i ubezpieczenia wypadkowego) z tytułu wykonywania tej działalności (...)”. Zgodnie z brzmieniem przepisu § 29 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 664 ze zm.) wyłączenie tego obowiązku przewidziane jest jedynie w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczenia z powodu objęcia beneficjenta obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi z tytułu zasiłku macierzyńskiego.

W tym miejscu pragnę ponownie zwrócić uwagę Pana Ministra na to, że zgodnie z treścią obowiązujących przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.) osoba spełniająca jednocześnie warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu stosunku pracy oraz innych tytułów, o których mowa w pkt. 1 i 2, jest obejmowana tymi ubezpieczeniami wyłącznie ze stosunku pracy, jeżeli w umowie o pracę ma zagwarantowane co najmniej minimalne wynagrodzenie, lub - w razie braku zagwarantowania co najmniej minimalnego wynagrodzenia - jeśli podstawa wymiaru składek z tytułu stosunku pracy w przeliczeniu na okres miesiąca wynosi co najmniej minimalne wynagrodzenie. W zakresie, w jakim osoba jest ubezpieczona z tytułu stosunku pracy, dodatkowe ubezpieczenie społeczne z innego tytułu jest dobrowolne.

Powyższe zasady dotyczące zbiegu tytułów do ubezpieczenia określone są na poziomie ustawowym w art. 9 przytoczonej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie kwestionowany przez obywateli wnioskujących do Rzecznika Praw Obywatelskich warunek dokonania zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego z tytułu działalności gospodarczej określony jest na podstawie przepisów przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podstawa prawna wydania tego aktu prawa, jaką stanowi art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 182 ze zm.) nie określa natomiast w żaden sposób możliwości wyłączenia ogólnych przepisów dotyczących objęcia obywateli obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Ponadto sam art. 45 ust. 1 ww. ustawy budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności tego przepisu z konstytucyjnymi zasadami upoważniania do wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Jak się bowiem słusznie wskazuje w literaturze przepis ten *de facto* przyznaje kompetencję do wydania rozporządzenia samoistnego, co nie jest dopuszczalne w świetle założeń, na jakich opiera się konstytucyjny system źródeł prawa (zob. P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 214).

Niezależnie jednak od kwestii poprawności ustanowienia wskazanego powyżej wymogu z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, chciałbym ponownie zwrócić się do Pana Ministra z prośbą uwzględnienie potrzeby jego uchylecia lub zmiany z uwagi na dyskryminacyjny charakter takiego rozwiązania. W praktyce bowiem wymóg ten stawia w dużo gorszej pozycji osoby, które pomimo prowadzenia działalności rolniczej, z różnych względów nie podlegają ubezpieczeniu w Kasie Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych. **W szerszym zakresie problem ten dotyczy zasadności brania pod uwagę kryterium zakwalifikowania do ubezpieczeń społecznych w ZUS lub w KRUS jako warunku przyznawania lub prawidłowej realizacji projektu w ramach udzielonego wsparcia.** Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że kryterium to – w różnych formach – uwzględniane jest w

wymogach wielu programów realizowanych w ramach PROW 2007-2013, jak również PROW 2014-2020.

Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości w ramach prowadzonego w Biurze Rzecznika postępowania zwróciłem się kolejno do Dyrektora Instytutu Ekonomiki Rolnictwa Gospodarki Żywnościowej w Państwowym Instytucie Badawczym, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu pozyskania odpowiednich danych oraz ustalenia skali problemu, który sygnalizowałem już wcześniej Panu Ministrowi. Otrzymane dane są niejednoznaczne. Z odpowiedzi otrzymanych na te wystąpienia wynika jednak wyraźnie, że kryterium objęcia ubezpieczeniem społecznym w KRUS lub w ZUS nie stanowi właściwego parametru dla określenia tego, czy ktoś prowadzi działalność rolniczą w znaczącym wymiarze. Wydaje się ono zatem nieuzasadnione i niecelowe z punktu widzenia programów pomocy w sektorze rolnictwa.

Z informacji przedstawionych przez Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w piśmie z dnia 1 grudnia 2021 r. wynika, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ubezpieczeniu społecznemu rolników podlega rolnik, małżonek rolnika, a także domownik, jeżeli osoby te – między innymi – nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu, przy czym wyłączenie to obejmuje także osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę **bez względu na wymiar czasu pracy**, czy też **prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą**. Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6 ust. 1 pkt 4) przewidują jedynie dwa wyjątki w tym zakresie odnoszące się do dodatkowej działalności wykonywanej na podstawie umów agencyjnych, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług oraz prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej po 3 latach podlegania ubezpieczeniom w KRUS. Co istotne, nawet w tych przypadkach możliwość pozostania przez rolnika w KRUS ograniczona jest roczną kwotą podatku od przychodów (odpowiednio 2800 zł i 3604 zł rocznie za 2021 r. dla wskazanych dwóch wyjątków). Kwoty te mogą być w praktyce za niskie i, nawet przy istnieniu wskazanych wyjątków, wykluczenie z ubezpieczenia w KRUS jest względnie łatwe.

Przepisy przytoczone powyżej prowadzą zatem do **dyskryminacji rolników mobilnych, o niestandardowym profilu aktywności zawodowej**, którzy poszukują dodatkowych źródeł dochodu obok swojej głównej działalności rolniczej. **Należy więc przypuszczać, że dyskryminacja ta dotyczy w dodatku przede wszystkim osób szczególnie narażonych.** W obliczu ryzyka ogólnego kryzysu gospodarki i rynku pracy wydaje się, że kryteria te wymagają głębokiego przemyślenia i dostosowania. Są one także w dużym stopniu anachroniczne, biorąc pod uwagę głębokie przemiany w sektorze rolnictwa oraz prowadzenia działalności zawodowej na terenach wiejskich, na co wskazała Komisja Europejska w jednym z ostatnich komunikatów dotyczących reformy Wspólnej Polityki Rolnej¹. Biorąc pod uwagę te przemiany, jak wskazano w komunikacie, „konieczne jest szersze uwzględnienie potrzeb rolników mających małe i średnie gospodarstwa, przyciągając młodych i nowych rolników, w tym kobiety oraz zapobiegając porzucaniu gruntów rolnych i ułatwiając dostęp do nich. W prowadzonych działaniach należy również uwzględnić pracowników rolnych, w tym pracowników sezonowych i pracowników ze środowisk migracyjnych”². W związku z tym – jak podkreśliła Komisja Europejska – konieczne jest odejście od systemów uprzywilejowujących osoby prowadzące wyłącznie działalność rolniczą w pełnym wymiarze – co stanowiło uzasadnienie dla przyjmowanych dotychczas w prawie polskim kryteriów pomocy – poprzez przyjęcie szerszej i bardziej elastycznej definicji rolnika opartej na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach (np. kryterium dochodowym), jednakże **nie wykluczającej rolników „którzy prowadzą także innego rodzaju działalność zawodową” oraz „rolników prowadzących działalność rolniczą w niepełnym wymiarze czasowym”³.**

W odniesieniu do powyższego pragnę podkreślić, że uwzględnienie wskazanych powyżej rekomendacji jest obecnie obowiązkiem prawnym wynikającym z

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 1 lipca 2021 r., *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE - W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*, (COM(2021) 345 final).

² Tamże.

³ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący reformy Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, *Key reforms in the new CAP*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-reforms-new-cap_en [dostęp: 16.03.2022].

powszechnie obowiązujących i bezpośrednio stosowalnych w prawie krajowym przepisów prawa UE. Zgodnie z najnowszym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej⁴ „rolnika zawodowo definiuje się w taki sposób, aby zagwarantować, że wsparcie będzie przyznawane wyłącznie osobom fizycznym lub prawnym bądź grupom osób fizycznych lub prawnych prowadzącym działalność rolniczą na co najmniej minimalnym poziomie, **przy czym niekoniecznie ze wsparcia należy wykluczyć rolników prowadzących działalność rolniczą i nierolniczą lub rolników prowadzących działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin**” (art. 4 ust. 5). W przepisie tym wskazano także, że określając, kto jest „rolnikiem aktywnym zawodowo”, **państwa członkowskie stosują obiektywne i niedyskryminujące kryteria**, takie jak: badanie dochodów, nakłady pracy w gospodarstwie, przedmiot działalności przedsiębiorstwa oraz włączenie działalności rolniczej tych osób do rejestrów krajowych lub regionalnych. Jak wskazano ponadto w pkt 19 preambuły do tego rozporządzenia, ewentualne kryteria negatywne (wyłączające kwalifikację osoby jako rolnika) nie powinny mieć charakteru wyłącznego, a osoba taka powinna mieć możliwość „udowodnienia [...], że spełnia kryteria definicji rolnika aktywnego zawodowo”.

Taki kształt przywołanych powyżej przepisów wynika z założenia, że „aby zapewnić lepsze dochody, wzmocnić strukturę społeczno-ekonomiczną obszarów wiejskich lub osiągnąć związane z tym cele, **definicja rolnika aktywnego zawodowo nie powinna wykluczać przyznania wsparcia rolnikom prowadzącym działalność rolniczą i nierolniczą lub prowadzącym działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin, którzy oprócz działalności rolniczej prowadzą również**

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. U. UE L 435 z 6.12.2021, str. 1—186).

działalność pozarolniczą⁵. Podobne wnioski sformułować można także na gruncie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny⁶ oraz powstałego na ich gruncie orzecznictwa wskazującego bezpośrednią stosowalność w prawie krajowym zasady niedyskryminacji przy badaniu kryteriów pomocy finansowej (zob. art. 49 ust. 1 przywołanego rozporządzenia; zob. także wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2017 r., sygn. akt V SA/Wa 1703/16). Chociaż prawodawca krajowy jest upoważniony do przyjęcia odpowiednich przepisów wykonawczych tym zakresie, nie oznacza to jednak całkowitej dyskrecjonalności, **a kryteria te podlegają badaniu pod względem zgodności z celami programu wsparcia oraz zasadą równego traktowania** (zob. wyrok Sądu z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie *Republika Federalna Niemiec p. Komisji Europejskiej*, T-28/16, pkt 44-49).

Jednocześnie pragnę uprzejmie zauważyć, że z pozyskanych danych wynika, że sygnalizowany w niniejszym wystąpieniu problem dyskryminacji może dotyczyć znacznej liczby osób. Jak wskazałem powyżej, dane dotyczące kwalifikacji ubezpieczenia w ramach KRUS lub ZUS nie stanowią adekwatnego parametru pozwalającego na ustalenie, czy dana osoba prowadzi działalność rolniczą w znacznym wymiarze, w związku z czym podanie dokładnej liczby tych osób jest utrudnione. Z odpowiedzi Prezes ZUS z dnia 16 grudnia 2021 r. wynika jednak, że w sekcji A (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo) za rok 2020 r. odnotowano ponad 2 miliony osób ubezpieczonych w ZUS i niepodlegających ubezpieczeniom rolniczym, w tym ponad 332 tysiące osób prawnych, przy czym 15 tysięcy osób zgłoszono z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej. Z danych przedstawionych przez Prezesa KRUS wynika przy tym, że rokrocznie ponad 1000 osób otrzymuje decyzję o wykluczeniu z ubezpieczeń z KRUS z uwagi na przekroczenie wskazanych wcześniej kwot progowych podatku dochodowego.

⁵ Tamże.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 487 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe pragnę zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie konieczności zmiany kryteriów pomocy udzielanej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich poprzez rezygnację z kryteriów odnoszących się do podlegania ubezpieczeniu społecznemu w KRUS. Byłbym przy tym wdzięczny Panu Ministrowi za wskazanie aktów prawnych, w których wymóg taki jest przewidziany w chwili obecnej. Proszę także uprzejmie o ponowne przedstawienie stanowiska w sprawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r., biorąc pod uwagę okoliczności i ustalenia przedstawione w niniejszym wystąpieniu.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/