

Rozpoczęcie działalności rolniczej w rozumieniu art. 5a ust. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – geneza, skutki, ocena regulacji

Michał Wojdała

Abstrakt

Opracowanie dotyczy wykładni pojęcia „rozpoczęcie działalności pozarolniczej” użytego w art. 5a ust. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w kontekście jego konsekwencji dla statusu ubezpieczeniowego rolników w KRUS. Celem pracy jest ustalenie znaczenia tego pojęcia, ocena racjonalności tej regulacji oraz wskazanie skutków normatywnych i praktycznych, w tym ryzyk związanych z utratą ubezpieczenia wskutek niezłożenia wymaganych oświadczeń.

Autor, posługując się metodą formalno-dogmatyczną i analityczną wskazuje, że obowiązująca regulacja jest sformułowana wadliwie, a główną tezą artykułu jest negatywna ocena art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. Niestety przepis ten nie usuwa wątpliwości interpretacyjnych, a wręcz je potęguje (m.in. co do momentu rozpoczęcia działalności, znaczenia zmian kodów PKD dla określenia tego momentu oraz deklaratywnego charakteru tej daty wskazywanej w CEIDG), w sposób nieproporcjonalny obciążając rolnika sankcją wygaśnięcia ubezpieczenia w KRUS przy niejednoznacznie określonych przesłankach i terminach.

Autor postuluje *de lege ferenda* uchylenie art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. jako zbędnego oraz doprecyzowanie momentu rozpoczęcia działalności pozarolniczej w przepisach, od których uzależnione są tak doniosłe skutki jak utrata ochrony ubezpieczeniowej.

Słowa kluczowe: art. 5a u.s.r., KRUS, Polska Klasyfikacja Działalności PKD, rozpoczęcie działalności pozarolniczej, terminy zawite, ubezpieczenie społeczne rolników, utrata ubezpieczenia.

Michał Wojdała, dr n. praw., Uniwersytet Szczeciński, radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Szczecinie.

Wstęp

Art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹ dodany nowelizacją z 1996 roku² przewiduje w obecnym brzmieniu, że rolnik (lub jego domownik), który podlegając ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy przez określony przepisami czas, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, przy czym za rozpoczęcie działalności uważa się również zmianę rodzaju lub przedmiotu wykonywanej działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Brzmienie to, nadane w 2005 roku³, dookreśliło sposób rozumienia terminu „rozpoczęcia działalności pozarolniczej” w rozumieniu ustawy, jednak z uwagi na odwołanie się, w jego ramach, do PKD, przepis ten może budzić wątpliwości interpretacyjne.

Takie sformułowanie, po pierwsze, może budzić wątpliwość przede wszystkim odnośnie do kwestii, czy każdorazowa zmiana rodzaju lub przedmiotu działalności gospodarczej będzie skutkowałą koniecznością składania oświadczeń, o których mowa w art. 5a u.s.r. pod rygorem utraty prawa do ubezpieczenia społecznego rolnika. Po drugie, problemem może być kwestia ustalenia terminu rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, od którego uzależniony jest termin na składanie oświadczeń, o których mowa w przywołanym przepisie. Po trzecie, można postawić pytanie, czy dla uznania pozarolniczej działalności gospodarczej za rozpoczętą, w rozumieniu art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r., wystarczy jej rozpoczęcie lub zmiana faktyczna, czy jednak konieczne (albo wystarczające) jest zgłoszenie tego faktu do CEIDG. Nie powinno również uchodzić uwadze, że Polska Klasyfikacja Działalności, wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów⁴, ma charakter statystyczny. Zgodnie z jego §1, wprowadzona została do stosowania w statystyce, ewidencji i dokumentacji oraz rachunkowości, a także w urzędowych rejestrach i systemach informacyjnych administracji publicznej. Ponadto art. 1 ustawy o statystyce publicznej⁵ (na podstawie której wprowadzono PKD) wyznacza zakres przedmiotowy tej ustawy (a zatem

-
1. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2025 poz. 197 ze zm., dalej: u.s.r.
 2. Ustawa z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 155 poz. 771 ze zm.
 3. Ustawa z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 150 poz. 1248.
 4. Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz. U. 2024 poz. 1936.
 5. Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz. U. 2024 poz. 1799.

pośrednio również aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie), do którego należy określenie zasady i stworzenie podstawy rzetelnego, obiektywnego, profesjonalnego i niezależnego prowadzenia badań statystycznych. Można więc postawić dodatkowe pytanie, czy faktycznie intencją ustawodawcy było oparcie doniosłych dla rolnika skutków na klasyfikacji natury statystycznej.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie wykładni przywołanego przepisu i ustalenie, czy w ramach jego redakcji doszło do posłużenia się przez ustawodawcę swoistym skrótom myślowym, czy też do mniej albo bardziej zamierzonego uregulowania mechanizmu, w ramach którego czynność techniczna, jaką jest zgłoszenie zmiany prowadzonej działalności zgodnie z PKD, może spowodować daleko idące skutki w postaci uznania rozpoczęcia działalności pozarolniczej albo przeciwnie – odmowy uznania rozpoczęcia takiej działalności.

W pracy posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, polegającą na egzegezie tekstów aktów prawnych oraz – w ograniczonym zakresie – metodą analityczną, polegającą na odwołaniu się do dorobku doktryny prawa oraz orzecznictwa. Ograniczenie w tym zakresie wynika z faktu, że zagadnienie to nie było powszechnie poruszane w publikacjach naukowych, ani nie stanowiło przedmiotu rozstrzygnięć organów sądowych. Z jednej strony może to świadczyć o tym, że problem z wykładnią przywołanego przepisu w istocie nie istnieje (albo nie jest na tyle istotny, żeby prowadził do praktycznych problemów w zakresie uznania danej osoby za prowadzącą działalność pozarolniczą), a z drugiej strony może być to wywołane zjawiskiem całkiem przeciwnym, polegającym na tym, że wątpliwość ta nie została wcześniej dostrzeżona i w związku z tym praktyczne problemy mogą pojawić się w przyszłości. W takim wypadku niniejsze opracowanie pozwoli skutecznie zapobiec ewentualnym problemom interpretacyjnym w przyszłości.

Geneza regulacji, definicja pojęcia „pazarolnicza działalność gospodarcza”

Geneza brzmienia przepisu w jego obecnym kształcie nie jest jasna. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu projektu ustawy nowelizującej u.s.r.⁶ nie pojawiło się odniesienie do Polskiej Klasyfikacji Działalności. Co za tym idzie, przepis art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. nie został objęty uzasadnieniem

6. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie innych ustaw, druk sejmowy nr IV.3684, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/druk?OpenAgent&3684>, dostęp 22.11.2025.

projektu ustawy. Propozycja wyjaśnienia, jak należy rozumieć zwrot „rozpoczęcie działalności gospodarczej”, pojawiła się 2 czerwca 2005 roku podczas posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny i nie była szerzej dyskutowana. Przewodnicząca Komisji ograniczyła się do zreferowania prac podkomisji i przywołania projektowanego brzmienia art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. Nie wyjaśniła jednak szczegółowo, dlaczego w treści projektowanego przepisu odwołano się do Polskiej Klasyfikacji Działalności, a żaden z posłów uczestniczących w posiedzeniu Komisji nie poprosił o wskazanie podstaw takiej decyzji. Skutkowało to przyjęciem proponowanego brzmienia przepisu do projektu ustawy opublikowanego w ramach druku sejmowego nr IV.4095⁷. Z tego względu przy wykładni omawianego przepisu można kierować się głównie domysłami, ponieważ nie sposób wprost odwołać się do intencji ustawodawcy poza generalnym zamysłem towarzyszącym uchwaleniu art. 5a oraz jego zmian. Ten jednak pozostaje bez związku z omawianym odwołaniem do PKD, ponieważ celem ustawodawcy przy uchwalaniu wspomnianej nowelizacji było: po pierwsze, objęcie z powrotem osób wykluczonych z ubezpieczenia w KRUS (znalazło to odzwierciedlenie w treści art. 3 projektowanej nowelizacji, wprowadzającej do ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw⁸ przepis art. 5a ust. 1, który przywracał prawo do ubezpieczenia w KRUS tym rolnikom, którzy zostali z niego wyłączeni od 1 października 2004 roku na podstawie art. 5 ust. 2 tej ustawy), a po drugie, dalsze uregulowanie kwestii ubezpieczenia społecznego rolników, którzy prowadzili podwójną działalność – rolniczą i pozarolniczą (w tym zakresie nowelizacja przewidywała umożliwienie pozostawania ubezpieczonym w ramach KRUS, a nie – ZUS, wyłącznie na podstawie kryterium dochodowego, w oderwaniu od formy opodatkowania⁹). Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że cel ustawodawcy można było osiągnąć bez odwołania się do Polskiej Klasyfikacji Działalności w art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r.

Art. 5a ust. 10 u.s.r. definiuje pozarolniczą działalność gospodarczą na potrzeby stosowania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i, zgodnie z nim, za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium RP przez osoby fizyczne na podstawie przepisów Prawa przedsiębiorców¹⁰, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób

7. Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zmianie innych ustaw (druk nr 3684), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/druk?OpenAgent&4095>, dostęp 22.11.2025.

8. Dz. U. nr 91 poz. 873.

9. Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie innych ustaw, druk sejmowy nr IV.3684, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/druk?OpenAgent&3684>, dostęp 22.11.2025, s. 6.

10. Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. 2025 poz. 1480.

prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu: (1) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne; (2) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Abstrahując od popełnionego w tym przepisie błędu logicznego *idem per idem* („za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się pozarolniczą działalność gospodarczą «...»”), zestawienie tego przepisu z art. 6 pkt 3 u.s.r., definiującym pojęcie działalności rolniczej, powinno być wystarczające do ustalenia, że – w rozumieniu u.s.r. – osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą jest:

- 1) osoba fizyczna, która
- 2) prowadzi na terytorium RP;
- 3) indywidualną działalność gospodarczą na podstawie przepisów Prawa przedsiębiorców;
- 4) nie jest wspólnikiem spółki prawa handlowego, ani nie prowadzi działalności w ramach wolnego zawodu¹¹ (bez względu na to, czy jest ona opodatkowana w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, w formie karty podatkowej czy na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹²) oraz
- 5) zakresem tej działalności nie jest działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej.

Odwołanie do Polskiej Klasyfikacji Działalności nie jest zatem konieczne również, jeżeli chodzi o zakres rozpoczynanej działalności pozarolniczej na potrzeby art. 5a ust. 2 – ten bowiem można ustalić na podstawie powyższych przepisów.

Wątpliwości interpretacyjne i potencjalne skutki

Znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaki cel przyświecał ustawodawcy podczas uchwalania przepisu art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. może mieć kluczowe znaczenie z perspektywy rolnika rozpoczynającego prowadzenie działalności gospodarczej, który chciałby pozostać ubezpieczony w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jednak

11. Chodzi o działalność tłumaczy, adwokatów, notariuszy, radców prawnych, biegłych rewidentów, księgowych, agentów ubezpieczeniowych, agentów oferujących ubezpieczenia uzupełniające, brokerów reasekuracyjnych, brokerów ubezpieczeniowych, doradców podatkowych, doradców restrukturyzacyjnych, maklerów papierów wartościowych, doradców inwestycyjnych, agentów firm inwestycyjnych oraz rzeczników patentowych, o ile nie zatrudniają na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu – art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, t.j. Dz. U. 2025 poz. 843.

12. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2025 poz. 163 ze zm.

w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na główne przesłanki zastosowania art. 5a u.s.r. Najbardziej podstawową z nich jest kolejność prowadzonej działalności, tj. fakt, że to rolnik musi rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, a nie – odwrotnie. Oznacza to, że przepis art. 5a u.s.r. nie upoważnia do objęcia rolniczym ubezpieczeniem społecznym osoby prowadzącej działalność gospodarczą, która stała się rolnikiem w trakcie prowadzenia tej działalności¹³. Wprawdzie mogłoby się wydawać, że przepis ten jest dość jednoznaczny w tym zakresie, jednak fakt, że sprawa trafiła do rozpoznania przed Sądem Najwyższym, wskazuje, że istniały w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne. Konieczne jest także zachowanie trzyletniego nieprzerwanego stażu ubezpieczeniowego w KRUS. W orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że wygaśnięcie ubezpieczenia rolniczego powoduje również, że dla powrotu od ubezpieczenia w KRUS konieczne będzie ponowne uzbieranie trzyletniego stażu¹⁴, a także, że ów trzyletni staż musi przypadać bezpośrednio przed dniem rozpoczęcia działalności pozarolniczej¹⁵.

Termin rozpoczęcia działalności pozarolniczej ma zatem kluczowe znaczenie, bowiem od niego biegnie termin na złożenie wspomnianego wyżej oświadczenia. W orzecznictwie wskazuje się, że termin ten jest terminem zawitym prawa materialnego, a jego niedochowanie powoduje ustanie ubezpieczenia z dniem, do którego rolnik lub domownik obowiązany był złożyć zaświadczenie¹⁶. Te, co do zasady, nie podlegają przywróceniu, natomiast w wypadku oświadczenia składanego na podstawie art. 5a ust. 1 u.s.r., ustawodawca zdecydował się umożliwić taką czynność mocą przepisu szczególnego (art. 5a ust. 7 u.s.r.). Przepis ten stanowi rozwiązanie szczególne nie tylko względem innych ustaw, które nie przewidują możliwości przywrócenia terminu zawitego, lecz także ze względu na jego doniosłe znaczenie w praktyce orzeczniczej, o czym będzie mowa poniżej.

Ustawodawca nie zdecydował się uregulować kwestii oznaczenia terminu rozpoczęcia działalności pozarolniczej w sposób szczególny w ramach u.s.r. W związku z tym konieczne będzie sięgnięcie do regulacji ogólnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Problem w tym, że i w nich kwestia ta nie została uregulowana w sposób jednoznaczny i spójny – zgodnie z art. 17 ust. 1 Prawa przedsiębiorców działalność gospodarczą można podjąć (a zatem ją rozpocząć, zgodnie z językowym

13. Wyrok SN z 18.10.2005 r., II UK 41/05, OSNP 2006, nr 15–16, poz. 250.

14. Wyrok SA w Białymstoku z 21.08.2013 r., III AUa 190/13, LEX nr 1356476; Wyrok SA w Gdańsku z 21.09.2016 r., III AUa 635/16, LEX nr 2149634.

15. Wyrok SA w Białymstoku z 6.02.2001 r., III AUa 935/00, OSA 2001, nr 9, poz. 33; Wyrok SN z 28.05.2008 r., II UK 304/07, LEX nr 818834.

16. Wyrok SA w Białymstoku z 18.06.2014 r., III AUa 55/14, LEX nr 1493730.

rozumieniem pojęcia „rozpoczęcie”¹⁷⁾ już z dniem złożenia wniosku o wpis do CEIDG, przy czym przepis ten nie rozwiązuje kwestii prowadzenia działalności nieewidencjonowanej (art. 5 Prawa przedsiębiorców), a także – stanowi jedynie możliwość rozpoczęcia działalności gospodarczej z datą złożenia wniosku, ale nie obowiązek.

Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, dniem rozpoczęcia działalności jest data uzyskania pierwszego dochodu, przy czym przepis ten należy rozpatrywać z perspektywy skutków w sferze prawa podatkowego.

Art. 6 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o CEIDG¹⁸⁾ stanowi natomiast, że jedną z danych informacyjnych ujawnianych w ewidencji jest data rozpoczęcia działalności gospodarczej i że jest to jedna z danych wpisywanych przez przedsiębiorcę we wniosku o wpis do CEIDG. W orzecznictwie wskazuje się, że zgłoszenie i wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi tylko podstawę rozpoczęcia działalności gospodarczej w rozumieniu jej legalizacji i nie jest zdarzeniem ani czynnością utożsamianą z podjęciem takiej działalności¹⁹⁾, co oznacza, że data wskazywana przez przedsiębiorcę we wniosku o wpis do ewidencji ma charakter deklaracyjny. Co istotne, a co jednocześnie podkreśla deklaracyjność tego terminu, data ta może być określona w samym wniosku jako późniejsza niż moment składania wniosku²⁰⁾. W związku z tym opieranie się przez KRUS wyłącznie na dacie zadeklarowanej przez rolnika składającego wniosek o wpis do ewidencji – przy podejmowaniu decyzji odnośnie do stwierdzenia wygaśnięcia ubezpieczenia rolniczego – również może być niewystarczające, mimo że pod wieloma względami będzie dogodne – należy bowiem stwierdzić, że skoro to sam rolnik składający wniosek deklaruje datę, w której rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, to powinien on dopilnować, zgodnie z zasadami należytej staranności, aby złożyć oświadczenie, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.s.r., w odpowiednim terminie. Co istotne, przy ewentualnym niedopełnieniu tego obowiązku raczej nie mógłby posługiwać się argumentem, zgodnie z którym nie był świadomy dnia rozpoczęcia biegu terminu, skoro sam go zadeklarował we wniosku o wpis do CEIDG.

Nie można przy tym wykluczyć sytuacji, w której rolnik będzie usiłował wykazać, że mimo zadeklarowania we wniosku konkretnej daty rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, w rzeczywistości nie podjął jej z tym dniem, ale z pewnym

17. Zob. Słownik języka polskiego PWN, *Rozpoczęcie – znaczenie, definicja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rozpocz%C4%99cie.html>, dostęp 6.12.2025.

18. Ustawa z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, t.j. Dz. U. 2022 poz. 541 ze zm.

19. Wyrok SN z 5.03.2010 r., IV CSK 371/09, LEX nr 811872.

20. Tak też A. Żywicka [w:] E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punktach Informacji dla Przedsiębiorcy* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 272.

opóźnieniem, co powinno skutkować rozpoczęciem biegu 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.s.r. Z uwagi na fakt, że pojęcie „rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej” nie zostało wprost uregulowane w przepisach u.s.r., a odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw regulujących tę kwestię nie daje jednoznacznego wyniku wykładni, nie można, zdaniem autora niniejszego opracowania, wykluczyć możliwości skutecznego wykazania tej okoliczności przez rolnika, a co za tym idzie – uznania, że termin na złożenie oświadczenia biegł od innej daty niż wskazana we wniosku o wpis do CEIDG.

Rolnik w tym zakresie powinien móc wykazywać ten fakt wszystkimi dostępnymi środkami dowodowymi, a rolą sądu powszechnego powinno być rozpatrzenie sprawy w sposób uwzględniający nie tylko zasadę swobodnej oceny dowodów, lecz także obowiązek zachowania należytej staranności przez takiego rolnika. Ta powinna wyrażać się w szczególności złożeniem przez niego do Ewidencji wniosku aktualizującego datę rozpoczęcia działalności gospodarczej w sytuacji, w której wiedział, że nie uda mu się dochować zadeklarowanej daty jej rozpoczęcia. Może to potencjalnie stawiać taką osobę w dość trudnej sytuacji procesowej, niemniej, nie można *per se* wykluczyć działania rolnika w celu wykazania rzeczywistej daty rozpoczęcia działalności gospodarczej – innej niż ujawniona lub zadeklarowana w CEIDG. Mając przy tym na uwadze swoistą tendencję orzecniczą, o której będzie mowa poniżej, nie można również wykluczyć skuteczności takich zabiegów.

Przechodząc do treści art. 5a ust. 2 u.s.r., należy wskazać, że przewiduje on dwa przypadki szczególne „rozpoczęcia” działalności pozarolniczej: pierwszym jest wznowienie działalności, której wykonywanie czasowo zawieszono (pkt 1), a drugim – zmiana rodzaju lub przedmiotu działalności w rozumieniu PKD (pkt 2). Pierwsza sytuacja nie wydaje się nastrożać zasadniczych trudności interpretacyjnych wykraczających poza wyżej wymienione, dotyczące terminu tego zdarzenia. Tu należałoby konsekwentnie uznać, że terminem wznowienia działalności powinna być data zadeklarowana przez przedsiębiorcę we wniosku o wznowienie działalności, ale nie powinno to wykluczać możliwości wykazania, że nastąpiło to w rzeczywistości innego dnia.

Większy problem może rodzić kwestia zmiany „rodzaju lub przedmiotu” wykonywanej działalności w rozumieniu PKD. Zasadnicze pytania, które należy postawić przy okazji dokonywania wykładni tego przepisu, brzmią: (1) jak należy rozumieć pojęcie „zmiany” prowadzonej działalności oraz (2) czy każdą zmianę przedmiotu lub rodzaju działalności należy zgłaszać do KRUS wraz z oświadczeniem, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.s.r.

Odnosnie do pierwszego z ww. pytań, w pierwszej kolejności można zwrócić uwagę na fakt, że w przepisie art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. mowa jest o „zmianie rodzaju lub przedmiotu wykonywanej działalności”, a nie – zmianie wpisu w CEIDG. Ta kwestia

mogłaby mieć kluczowe znaczenie, pojęcie „zmiany wpisu” jest bowiem zakresowo szersze i dotyczyć będzie każdej zmiany w zakresie m.in. przedmiotu prowadzonej działalności, a zatem – również jej rozszerzenia (dodania kodów PKD w zakresie wykonywanej działalności), jak i jej ograniczenia (wykreślenia niektórych kodów PKD). Można się natomiast zastanowić, czy „zmiany przedmiotu lub rodzaju działalności” nie powinno się rozpatrywać jedynie jako zastąpienie jednych kodów PKD innymi. Odnosząc się jednak do słownikowego znaczenia słowa „zmiana”, zgodnie z którym oznacza ono m.in. „fakt, że coś staje się inne niż dotychczas” lub „zastąpienie czegoś czymś”²¹, nie powinno ulegać wątpliwości, że obie powyższe sytuacje powinny być rozumiane jako „zmiana”, o której mowa w art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. Teoretycznie zatem, zgodnie z dosłownym brzmieniem przywołanego przepisu, każde rozszerzenie, ograniczenie lub każda zmiana *sensu stricto* powinny być traktowane jako rozpoczęcie działalności gospodarczej i powodować obowiązek każdorazowego złożenia oświadczenia woli o pozostawaniu ubezpieczonym w ramach Kasy w określonym przepisami terminie. Termin ten – podobnie jak we wcześniej omawianych przypadkach – biegłby od daty zadeklarowanej przez przedsiębiorcę, przy jednoczesnej możliwości wykazania wszelkimi środkami dowodowymi, że zmiana przedmiotu lub rodzaju prowadzonej działalności nastąpiła w dacie innej niż zadeklarowana.

Wydaje się jednak, że taka wykładnia tego przepisu jest nadmiernie formalistyczna i niedostosowana do rzeczywistości, a nawet nie oddaje intencji ustawodawcy (mimo faktu, że ta nie została wprost wyartykułowana w uzasadnieniu projektu ustawy). Skoro bowiem pozostawanie ubezpieczonym w ramach ubezpieczenia rolniczego zależy od spełnienia ustawowych przesłanek wymienionych w art. 5a ust. 1 pkt 1) – 5) u.s.r., to z perspektywy KRUS jako zupełnie wtórna jawi się kwestia, czy rolnik w ramach swojej dodatkowej, pozarolniczej działalności dokonywał zmian w zakresie jej przedmiotu lub rodzaju (przy założeniu, oczywiście, że zmiana ta nie polega na zostaniu współnikiem spółki prawa handlowego lub rozpoczęciu działalności w ramach wolnego zawodu), o ile dochód z tej działalności nie powoduje przekroczenia kwoty należnego z tego tytułu podatku ponad limit ustanowiony w art. 5a ust. 1 pkt 5 u.s.r., oraz rzetelnie i terminowo dokumentuje ten fakt oświadczeniem lub zaświadczeniem, o którym mowa w art. 5a ust. 3 albo 4 u.s.r. Innymi słowy, jeżeli rolnik prowadzi dodatkową działalność o charakterze pozarolniczym i czyni to w sposób ciągły, to kwestia zmian w zakresie jej przedmiotu lub rodzaju nie wpływa to na pozostałe kryteria pozostawania ubezpieczonym w KRUS.

21. Słownik języka polskiego PWN, *Zmiana – znaczenie, definicja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zmiana.html>, dostęp 6.12.2025.

Wydaje się to logiczne również z perspektywy faktu, że ustawodawca w ramach podstawowego kryterium obowiązku złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 5a ust. 1 pkt 1 u.s.r., posłużył się pojęciem „rozpoczęcia”, a zatem – czegoś nowego, co nie zachodziło wcześniej, w kontekście działalności gospodarczej jako takiej. Jeśli natomiast działalność jest prowadzona w sposób nieprzerwany, tylko zmienia się jej przedmiot lub rodzaj, oczekiwanie składania przez rolnika oświadczenia o woli pozostawiania ubezpieczonym w ramach KRUS może wydawać się zgodne z przepisem, ale sprzeczne z logiką i zdrowym rozsądkiem.

Niestety kwestia ta może mieć bardzo doniosłe konsekwencje prawne. Zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.r. niezachowanie terminu złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia w ramach KRUS, a skutek ten następuje z dniem rozpoczęcia wykonywania działalności pozarolniczej. Łatwo więc dostrzec potencjalne zagrożenie dla rolnika, który w sposób nieświadomy może zaniedbać swojego obowiązku, np. w sytuacji, gdy dokonuje zmiany w zakresie prowadzonej przez siebie działalności pozarolniczej, ale prowadzi ją w sposób nieprzerwany i nie jest nawet świadomy zaktualizowania się obowiązku notyfikacyjnego albo gdy nie udało mu się faktycznie rozpocząć działalności pozarolniczej w terminie zadeklarowanym we wniosku o wpis, a następnie złożył oświadczenie w terminie liczone od faktycznego rozpoczęcia tej działalności.

W tym wypadku kluczowe znaczenie będzie mieć orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Szczęśliwie, judykatura dostrzega potencjalny problem i przede wszystkim niewspółmierność sankcji w stosunku do naruszenia. Orzeczenia te zapadają przede wszystkim na kanwie wykładni i zastosowania art. 5a ust. 7 u.s.r., zgodnie z którym terminy – (1) na złożenie oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia w KRUS (ust. 1 pkt 1) oraz (2) 31 maja roku podatkowego na złożenie oświadczenia lub zaświadczenia o nieprzekroczeniu kwoty podatku dochodowego (ust. 4) – mogą zostać przywrócone na wniosek zainteresowanego rolnika lub domownika, jeżeli ten rolnik lub domownik udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. Jak wspomniano wcześniej, jest to wyjątek od reguły, zgodnie z którą terminy prawa materialnego nie podlegają przywróceniu, niemniej podyktowane są doniosłymi względami. Jak stwierdza się w judykaturze, przepis ten stanowi wyraz zgody – ze względu na nieproporcjonalność przyczyny do skutku – na reasumpcję decyzji deklarującej wyłączenie z ubezpieczenia rolniczego przez wykazanie stanu rzeczy uzasadniającego istnienie przesłanek pozostania w ubezpieczeniu rolniczym²². Na temat nieproporcjonalności sankcji w postaci wygaszenia ubezpieczenia społecznego – rolnika na skutek niezłożenia oświadczenia – judykatura

22. Wyrok SN z 6.03.2012 r., I UK 330/11, OSNP 2013, nr 3–4, poz. 42.

wypowiadała się wielokrotnie w latach późniejszych²³, a główny wniosek płynący z analizy tego orzecznictwa nakazuje przyjąć, że automatyczne, bezrefleksyjne wygaszenie tego ubezpieczenia na skutek niezłożenia przez rolnika stosownych oświadczeń – mimo ujęcia tego skutku *explicito* w treści przepisu – może z powodzeniem zostać uznane za nieproporcjonalne, a tym samym sprzeczne z regułami słuszności i proporcjonalności.

Ocena regulacji i wnioski

W świetle powyższych rozważań regulację art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. należy ocenić negatywnie – przepis ten nie wyjaśnia wątpliwości interpretacyjnych. Przeciwnie, wywołuje kolejne problemy związane z wykładnią pojęcia „rozpoczęcia” działalności pozarolniczej działalności gospodarczej oraz, dodatkowo, powoduje konfuzję w kontekście zmiany przedmiotu lub rodzaju tej działalności. Przepisy te nie wyjaśniają też kwestii rozumienia terminu, od którego należy uznać działalność za podjętą (rozpoczętą). Zagadnienie to ma z kolei doniosłe skutki z uwagi na bieg terminu na złożenie oświadczeń, których niedochowanie skutkuje wygaszeniem rolnika w KRUS.

Omawiany przepis zasługuje na negatywną ocenę po pierwsze i przede wszystkim ze względu na wspomniany skutek – skoro ustawodawca zdecydował się na tak surowe konsekwencje niezłożenia oświadczeń, o których mowa w art. 5a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 u.s.r., należałoby oczekiwać, z perspektywy założenia racjonalnego prawodawcy, że przepis regulujący warunki, które muszą być spełnione dla zachowania uprawnienia do ubezpieczenia społecznego rolników, będzie jednoznaczny i nie będzie budził wątpliwości interpretacyjnych. Oceny tej nie zmienia możliwość przywrócenia terminu na podstawie art. 5 ust. 7 u.s.r., który przede wszystkim znajduje zastosowanie już po fakcie przekroczenia terminu, a zatem najczęściej po wydaniu i doręczeniu rolnikowi decyzji o wygaszeniu jego ubezpieczenia w KRUS. Działanie to ma więc charakter następczy i zmierza do naprawienia zaistniałej sytuacji prawnej rolnika. Oceny tej nie zmienia również możliwość skierowania roszczenia do sądu powszechnego w drodze odwołania od decyzji, ponieważ i w tym wypadku jest to działanie następcze, natomiast słuszne oczekiwanie osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników nakazuje przyjąć, że sytuacja prawna tych osób będzie przejrzysta i stabilna, również w przypadku rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Co więcej, wskazane

23. Zob. m.in. Wyrok SA w Gdańsku z 11.07.2017 r., III AUa 255/17, LEX nr 2383389; Wyrok SA w Białymstoku z 11.04.2018 r., III AUa 60/18, LEX nr 2546161 oraz Wyrok SA w Białymstoku z 11.03.2020 r., III AUa 461/19, LEX nr 2956639.

powyższej tendencji orzecznicze sygnalizują wyraźny problem z nieproporcjonalnością sankcji, tj. wygaszenie ubezpieczenia w KRUS z powodu popełnionego zaniedbania, tj. niezłożenia oświadczenia, co do woli pozostawania ubezpieczonym w Kasie lub niezłożenia oświadczenia lub zaświadczenia o wysokości należnego podatku dochodowego za ubiegły rok. Nie powinno tu uchodzić uwadze, że rozpoczęcie terminu do złożenia pierwszego z wymienionych oświadczeń może być niejednoznaczne.

Po drugie, ze względu na *ratio legis* omawianego przepisu art. 5a u.s.r. – tj. umożliwienia rolnikowi prowadzącemu dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą (po spełnieniu przez niego określonych warunków) pozostania ubezpieczonym w ramach KRUS – wspomniany przepis art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. jawi się jako zbędny. Rozpatrując sprawę przez pryzmat tego celu, nie ma żadnego uzasadnienia dla traktowania zmiany przedmiotu lub rodzaju prowadzonej przez rolnika dodatkowej, pozarolniczej działalności jako rozpoczęcia tej działalności, co skutkuje koniecznością składania przez niego dodatkowych oświadczeń. Jeżeli rolnik prowadzi dodatkową działalność w sposób nieprzerwany, absolutnie wtórne powinno być to, czy prowadzi on działalność w tym czy innym zakresie, o ile spełnione są pozostałe warunki określone w art. 5a ust. 1 pkt 2–5 u.s.r., tj. rolnik jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub w dziale specjalnym, nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym, nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza określonej przepisami kwoty.

Omawiany problem wymaga zmian *de lege ferenda*, aby wyeliminować powyższe wątpliwości. Interwencja ustawodawcy powinna w pierwszej kolejności zmierzać do uchylenia art. 5a ust. 2 pkt 2 u.s.r. jako zbędnego, a w następnej kolejności – do sprecyzowania, od kiedy należy uznać pozarolniczą działalność gospodarczą za rozpoczętą. Wprawdzie obecna regulacja daje pewne możliwości interpretacyjne również organom rentowym, które mogą dokonać wykładni na korzyść ubezpieczonego i w razie wątpliwości uznać termin do złożenia za zachowany, jeżeli złożenie to nastąpiło w przewidzianym 14-dniowym terminie od faktycznego rozpoczęcia prowadzenia działalności pozarolniczej. Jednak, po pierwsze, okoliczność ta wymagałaby wykazania przez rolnika, że termin faktycznego rozpoczęcia działalności różni się od deklarowanego, co wiązałoby się z dodatkowymi czynnościami, a po drugie, należy jednak oczekiwać jak największej jednoznaczności przepisów powszechnie wiążącego prawa, szczególnie tych, od których uzależnione są relewantne prawnie skutki, do jakich z pewnością należy wygaszenie ubezpieczenia społecznego w KRUS. Stąd też należy postulować zmianę i w tym zakresie.

Bibliografia

- Rozporządzenie Rady Ministrów** z 18 grudnia 2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz. U. 2024 poz. 1936.
- Rządowy projekt ustawy** o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie innych ustaw, druk sejmowy nr IV.3684, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/druk?OpenAgent&3684>, dostęp 22.11.2025.
- Słownik języka polskiego PWN**, *Rozpoczęcie – znaczenie, definicja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rozpocz%C4%99cie.html>, dostęp 6.12.2025.
- Słownik języka polskiego PWN**, *Zmiana – znaczenie, definicja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zmiana.html>, dostęp 6.12.2025.
- Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zmianie innych ustaw (druk nr 3684), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/druk?OpenAgent&4095>, dostęp 22.11.2025.
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2025 poz. 197 ze zm.
- Ustawa** z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2025 poz. 163 ze zm.
- Ustawa** z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz. U. 2024 poz. 1799.
- Ustawa** z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 155 poz. 771 ze zm.
- Ustawa** z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, t.j. Dz. U. 2025 poz. 843.
- Ustawa** z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 91 poz. 873.
- Ustawa** z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 150 poz. 1248.
- Ustawa** z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. 2025 poz. 1480.
- Ustawa** z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, t.j. Dz. U. 2022 poz. 541 ze zm.
- Wierzbowski M.** (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wyrok SA** w Białymstoku z 6.02.2001 r., III AUa 935/00, OSA 2001, nr 9, poz. 33.
- Wyrok SA** w Białymstoku z 21.08.2013 r., III AUa 190/13, LEX nr 1356476.
- Wyrok SA** w Białymstoku z 18.06.2014 r., III AUa 55/14, LEX nr 1493730.
- Wyrok SA** w Białymstoku z 11.04.2018 r., III AUa 60/18, LEX nr 2546161.
- Wyrok SA** w Białymstoku z 11.03.2020 r., III AUa 461/19, LEX nr 2956639.
- Wyrok SA** w Gdańsku z 21.09.2016 r., III AUa 635/16, LEX nr 2149634.
- Wyrok SA** w Gdańsku z 11.07.2017 r., III AUa 255/17, LEX nr 2383389.
- Wyrok SN** z 18.10.2005 r., II UK 41/05, OSNP 2006, nr 15–16, poz. 250.

Rozpoczęcie działalności rolniczej w rozumieniu art. 5a ust. 2 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu

Wyrok SN z 28.05.2008 r., II UK 304/07, LEX nr 818834.

Wyrok SN z 5.03.2010 r., IV CSK 371/09, LEX nr 811872.

Wyrok SN z 6.03.2012 r., I UK 330/11, OSNP 2013, nr 3–4, poz. 42.

otrzymano: 09.12.2025
zaakceptowano: 11.02.2026

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*

