

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *10 października* 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz. U. poz. 123) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 1 oraz art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz. U. poz. 123) z art. 2, art. 23, art. 32, art. 68 ust. 2 oraz art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu.

UZASADNIENIE:

W dniu 23 listopada 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej także: Rada) o zbadanie zgodności z art. 2, art. 23, art. 32, art. 68 ust. 2 oraz art. 84 Konstytucji: po pierwsze, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz. U. poz. 123; dalej: ustawa o składkach) w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników jest uzależniona od powierzchni obszaru użytków rolnych w ich gospodarstwie rolnym i ustalana jest za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu; po drugie, art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych do ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, składkę na ubezpieczenie społeczne rolników opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że w gospodarstwach rolnych o powierzchni powyżej 6 hektarów przeliczeniowych składkę opłaca ubezpieczony, w konsekwencji w zakresie, w jakim uniezależnia zarówno wysokość składki, jak i obowiązek faktycznego jej opłacania przez rolnika od rzeczywiście osiągniętych przez niego przychodów. Ponadto Rada wniosła o zbadanie całej ustawy o składkach z art. 2 Konstytucji „z uwagi na nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych na etapie jej projektowania”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Jednym ze sposobów wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wymienionych w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa

o TK) są wnioski podmiotów o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. W toku wstępnego rozpoznania, prowadzonego w myśl art. 36 ustawy o TK, Trybunał weryfikuje, czy wnioskodawca spełnia kryteria pozwalające na zakwalifikowanie go do podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Ponadto bada, czy wniosek spełnia wymagania stawiane pismom procesowym, czy przedmiot zaskarżenia mieści się w zakresie spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 2 Konstytucji), a zwłaszcza czy wnioskodawca ma zdolność procesową. Postępowanie wstępne zapobiega więc nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że badanie legitymacji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ogranicza się wyłącznie do konkretnego wniosku, który inicjuje rozpoznanie wstępne. Oznacza to, że wynik tej analizy zależy w danym przypadku od okoliczności rozpatrywanej sprawy. Tym samym należy zastrzec, że uznanie zdolności wnioskowej w jednej sprawie nie przekłada się automatycznie na stwierdzenie jej istnienia w innej, ani tym bardziej we wszystkich przyszłych postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia TK z dnia 19 lipca 2011 r., Tw 3/11, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 284 oraz 12 stycznia 2012 r., Tw 22/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 2).

2. Jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest organizacja zawodowa. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do rozumienia pojęcia „organizacja zawodowa”, użytego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału organizacja taka powinna spełniać łącznie trzy kryteria: podmiotowe, przedmiotowe oraz funkcjonalne (por. postanowienia TK z dnia: 30 maja 2000 r., U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114; 12 lutego 2003 r., Tw 59/02,

OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 8; 26 marca 2003 r., Tw 60/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 10; 24 października 2006 r., Tw 53/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 162). W postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. U 5/99 Trybunał stwierdził, że organizacja zawodowa winna spełniać „kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji winni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód) oraz kryterium funkcjonalne (podstawowym celem i funkcją takiej organizacji winno być reprezentowanie całego środowiska, całej grupy zawodowej)”.

2.1. Z wyjaśnień wnioskodawcy wynika, że jego zdolność wnioskowa znajduje potwierdzenie w art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927, ze zm.; dalej: ustawa o izbach rolniczych) oraz w art. 37 i art. 38 ustawy o izbach rolniczych w związku z § 7 statutu Rady, stanowiącego załącznik do uchwały Krajowej Rady Izb Rolniczych nr 6/2012 z 15 września 2012 r. (dalej: statut). Przepisy te definiują Radę jako podmiot zrzeszający izby rolnicze tworzące samorząd rolniczy, działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa. Do zadań Rady zaliczają zaś reprezentowanie izb przed organami państwowymi, opiniowanie projektów aktów prawnych oraz przedstawianie właściwym organom wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie.

2.2. Status prawny Rady jako organizacji zawodowej budzi wątpliwości zarówno w odniesieniu do kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego.

2.2.1. Aby spełnić kryterium podmiotowe, organizacja zawodowa winna skupiać osoby fizyczne. Krajowa Rada Izb Rolniczych – zgodnie z art. 37 oraz art. 3 ust. 3 ustawy o izbach rolniczych oraz § 1 i § 2 statutu Rady – jest podmiotem składającym się z izb wojewódzkich, w skład których wchodzi także osoby prawne, a jej członkami są prezesi tych izb oraz wybrani przez walne zgromadzenie delegaci – po jednym z każdej izby. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że mający status osób prawnych członkowie Rady

nie mogą, co oczywiste, wykonywać zawodu. Nabycie uprawnień zawodowych jest zdolnością cechującą wyłącznie osoby fizyczne. Tak ukształtowany skład podmiotowy Rady wyklucza możliwość uznania, że jest ona zrzeszeniem osób fizycznych, a tym samym Rada nie może być uznana za organizację zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

2.2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Izb Rolniczych nie jest także organizacją zawodową zrzeszającą osoby fizyczne, stale i w celach zarobkowych wykonujących jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód. Jak wynika z ustawy o izbach rolniczych, o przynależności do samorządu rolniczego decyduje bycie podatnikiem podatku rolnego, w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, podatnikiem podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, oraz bycie członkiem rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zawodowy charakter organizacji wymaga, by jej członkowie wykonywali zawód, tzn. podejmowali zajęcie, którego osoba się wyuczyła i które stale wykonuje dla pieniędzy, czerpiąc z tego środki utrzymania (zob. postanowienie TK z dnia 8 października 2007 r., Tw 25/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 194). Przepisy ustawy o izbach rolniczych nie uzależniają jednak członkostwa w samorządzie rolniczym od podejmowania takich działań, wystarczające jest bowiem bycie płatnikiem wskazanych w niej podatków.

3. Niezależnie od powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpatrywanemu wnioskowi nie może zostać nadany dalszy bieg także dlatego, że sprawa, która jest jego przedmiotem, nie należy do zakresu działania Rady.

3.1. W myśl art. 191 ust. 1 pkt 4 ustawy zasadniczej, ogólnokrajowe władze organizacji zawodowej mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm (art. 188 pkt 1-3

Konstytucji). Legitymacja tych podmiotów została jednak ograniczona w jej przedmiotowym zakresie, ogólnokrajowe władze organizacji zawodowej mogą bowiem kwestionować jedynie ten akt normatywny (jego część), który dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Interpretacja pojęć „sprawa” oraz „zakres działania” opiera się na wykładni odpowiednich postanowień Konstytucji, natomiast przywoływane przez wnioskodawcę przepisy ustaw lub statutów mogą jedynie potwierdzać, że w rozpatrywanej sprawie kwestionowany akt normatywny (jego część) dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, ustalonym zgodnie z postanowieniami Konstytucji. Nieprzypadkowe jest przy tym przyznanie uprawnienia do występowania z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm ogólnokrajowym organom związków zawodowych, władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Zakres podmiotowy tego przepisu ustawy zasadniczej dowodzi bowiem, że intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną tylko tych interesów wskazanych podmiotów, „które mają pewien wspólny mianownik”. Są to – odpowiednio – interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 marca 2003 r., Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; w szczególności postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2). Tym samym „zakres działania” organizacji zawodowych nie obejmuje wszystkich spraw pozostających w gestii tych podmiotów, przyznanych im na mocy statutów, ustaw czy nawet niektórych przepisów ustawy zasadniczej.

3.1.1. Krajowa Rada Izb Rolniczych wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją całej ustawy o składkach z art. 2 Konstytucji, zarzucając naruszenie procedury jej uchwalenia, z uwagi na brak konsultacji społecznych. Oceniając tę część wniosku, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wniosek podmiotów o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej powinien wykazywać związek między zarzutami niekonstytucyjności a sprawami objętymi zakresem działania wnioskodawcy. W konsekwencji znaczenie zwrotu „sprawy objęte ich zakresem działania” przy kontroli dochowania trybu uchwalania aktu prawnego należy odnieść do przepisów, które określają uprawnienia Rady.

3.1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgodnie z art. 71 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.) podmiotem opiniującym projekty aktów prawnych mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie ubezpieczenia dla rolników i członków ich rodzin jest Rada Rolników powoływana przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Wprawdzie *prima facie* art. 38 ustawy o izbach rolniczych przyznaje taką samą kompetencję Radzie, jednak – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie można utożsamiać opiniowania projektów ustaw dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej (o którym mowa w tym przepisie) z opiniowaniem projektów mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie ubezpieczenia dla rolników i członków ich rodzin (art. 71 u.u.s.r.). W odniesieniu do tych przepisów znajduje zastosowanie reguła *lex specialis derogat legi generali*, która z zakresu spraw rolnictwa wyłącza kwestie ubezpieczenia dla rolników i członków ich rodzin. W związku z powyższym należy uznać, że Rada nie posiada kompetencji opiniodawczych względem aktów prawnych dotyczących ubezpieczenia społecznego rolników. Okoliczność ta stanowi samoistną podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi Rady w zakresie dotyczącym zgodności ustawy o składkach z art. 2 Konstytucji.

3.2. Zarzuty wniosku odnoszą się także do konstytucyjności art. 2 ust. 1 oraz art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach.

3.2.1. Stosownie do pierwszego ze wskazanych przepisów, od 1 kwietnia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. wysokość wskazanej w art. 1 tej ustawy miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne grupy rolników oraz członków ich rodzin za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty do ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników. W gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 1 hektara przeliczeniowego użytków rolnych składka wynosi 1 zł. Drugi z zaskarżonych przepisów reguluje zasady opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników w ten sposób, że składkę na ubezpieczenie zdrowotne w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych do ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w przypadku gospodarstw o powierzchni od 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych do ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca rolnik. Względem tych regulacji wnioskodawca stwierdza, że ustalanie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne rolników nie zależy od osiągniętych przez rolnika przychodów i jego zdolności płatniczej.

3.2.2. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie odmawiał nadania dalszego biegu wnioskowi o abstrakcyjną kontrolę norm złożonym zarówno przez ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców, jak i ogólnokrajowe organy związków zawodowych, w których podmioty te kwestionowały przepisy prawa podatkowego odnoszące się do działalności gospodarczej lub do wszystkich podmiotów objętych zakresem obowiązku podatkowego (zob. postanowienia TK z dnia: 21 maja 2003 r., Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; 10 października 2003 r., Tw 11/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 203; 12 listopada 2003 r., Tw 14/03, OTK ZU nr 4/B/2003,


poz. 205; 28 lipca 2006 r., Tw 5/06, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 263). Identyczne racje przemawiają za odmową nadania dalszego biegu rozpatrywanemu wnioskowi Rady, gdyż wnioskodawca błędnie utożsamił interesy gospodarcze z zawodowymi, mimo że ochrona tych interesów – na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny – dokonuje się na dwóch różnych płaszczyznach (zob. postanowienie TK z dnia 8 stycznia 2008 r., Tw 39/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 48).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca nie wykazał, że problematyka wysokości obciążeń publicznoprawnych pozostaje w ścisłym związku ze sferą praw i obowiązków w ramach wykonywania zawodu rolnika. Rada kwestionuje kształt systemowych rozwiązań dotyczących ubezpieczeń społecznych, wielokrotnie odnosi się do sytuacji ekonomicznej rolników i porównuje ją z innymi ubezpieczonymi. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie wystarczy pośredni lub prawdopodobny związek, jaki może zajść w następstwie stosowania przepisu, ale konieczne jest zaistnienie konsekwencji obowiązywania tego przepisu, polegającej na kształtowaniu praw i obowiązków w ramach wykonywania zawodu. Prowadzone we wniosku rozważania mają charakter ogólny, nie są bezpośrednio związane z zawodem rolnika, a nadto wielokrotnie odnoszą się do interesu ekonomicznego rolników.

4. Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę, że niektóre wskazane we wniosku wzorce kontroli nie pozostają w adekwatnym związku treściowym z kwestionowanymi przepisami. Nie istnieje bowiem bezpośrednia korelacja między zasadami wyliczania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników a dostępem do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji). Uzasadnienie zarzutu potwierdza przy tym, że wnioskodawca niekonstytucyjność regulacji wiąże z zasadami opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, nie zaś z dostępnością świadczeń zdrowotnych. W ocenie Trybunału brak jest też związku między ubezpieczeniem społecznym rolników a uznaniem gospodarstwa rodzinnego

za podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto należy zauważyć, że wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym polega niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy o składkach z art. 23 Konstytucji. Wskazane względy również stanowiły podstawę do odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 1 oraz art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach z art. 23 i art. 68 ust. 2 Konstytucji.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Mirosław Grajał