



PK VIII TK 8.2019

(SK 6/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	01.03.2019
Nr wg EZD	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K. K. o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 299), „w zakresie pozbawienia rolników (prowadzących obok gospodarstwa rolnego również działalność pozarolniczą), możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (zabezpieczenia społecznego) związanego z działalnością pozarolniczą, a tym samym dyskryminacji tej grupy rolników, w porównaniu do osób prowadzących wyłącznie działalność gospodarczą lub wyłącznie działalność rolniczą” – z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej K. K. (dalej: Skarżący) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 299; dalej: ustawa o ubezpieczeniu rolników lub u.u.s.r.), „w zakresie pozbawienia rolników (prowadzących obok gospodarstwa rolnego również działalność pozarolniczą), możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (zabezpieczenia społecznego) związanego z działalnością pozarolniczą, a tym samym dyskryminacji tej grupy rolników, w porównaniu do osób prowadzących wyłącznie działalność gospodarczą lub wyłącznie działalność rolniczą”, jest niezgodny z wymienionymi na wstępie przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

K. K. prowadzi gospodarstwo rolne oraz zakład i od stycznia 2006 r. podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu oraz emerytalno-rentowemu na podstawie ustawy o ubezpieczeniu rolników. W dniu października 2015 r. Skarżący złożył wniosek o jednorazowe odszkodowanie z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy pracy rolniczej, do którego doszło października 2015 r. Decyzją z dnia grudnia 2015 r. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: organ) odmówił prawa do odszkodowania. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ, powołując się na art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 11

ust. 1 u.u.s.r., stwierdził, że zdarzenie z października 2015 r. nie zostało uznane za wypadek przy pracy rolniczej, gdyż nie nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności, lecz w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej . Odwołanie, złożone od

tej decyzji przez Skarżącego, zostało oddalone przez Sąd Rejonowy

w P wyrokiem z dnia kwietnia 2016 r., sygn

Wyrok ten zaskarżył K K. Wyrokiem z dnia października 2016 r., sygn. , Sąd Okręgowy w P oddalił apelację Skarżącego.

Skarżący wiąże z wydaniem ostatecznego orzeczenia w sprawie o odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, oraz zasad określonych w art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, po przedstawieniu stanu faktycznego sprawy, Skarżący stwierdził, że rolnik, który dodatkowo prowadzi działalność gospodarczą, podlega nadal ubezpieczeniu społecznemu rolników, na podstawie art. 5a u.u.s.r. Pomimo podlegania ubezpieczeniu i odprowadzania składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz podwyższonej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osoba taka nie ma jednak prawa do odszkodowania, gdy do wypadku doszło przy wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem działalności pozarolniczej.

Skarżący podkreślił, że z art. 5a u.u.s.r. nie wynika, iż ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy jest niepełne i dopiero analiza pozostałych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w kontekście ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 300; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1376 ze zm.) pozwala

stwierdzić, że ubezpieczenie to nie obejmuje następstw wypadków i chorób zawodowych związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą.

Zdaniem Skarżącego, ustawodawca pozbawił tym samym prawa do zabezpieczenia społecznego osoby, które obok działalności rolniczej prowadzą działalność gospodarczą, w sytuacji, gdy do wypadku dochodzi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej. W opinii Skarżącego, „[w]yłączenie rolników prowadzących działalność gospodarczą spod ubezpieczenia społecznego nie znajduje przy tym żadnego uzasadnienia” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

Następnie, po przytoczeniu wybranych fragmentów uzasadnienia zdania odrębnego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 115), Skarżący podniósł, że „[w]yłączenie spod zabezpieczenia społecznego rolników wykonywujących dodatkowo działalność gospodarczą, narusza art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej w zakresie zasady równości i zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym. Ustawodawca, bowiem bez żadnej przyczyny odmawia prawa do zabezpieczenia społecznego rolnikom prowadzącym dodatkowo działalność gospodarczą, przyznając to zabezpieczenie wyłącznie rolnikom którzy dodatkowo nie prowadzą działalności gospodarczej, lub osobom prowadzącym działalność gospodarczą, ale niebędącymi jednocześnie rolnikami. Tym samym obowiązujące przepisy u.u.s.r. ustoją w sprzeczności z urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej” (s. 5 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącego, kwestionowana regulacja wprowadza „ograniczenia wolności gospodarczej bez ważnego interesu publicznego niezgodnie zatem z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej” (*ibidem*).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z dnia 23 maja 2017 r., wezwał pełnomocnika Skarżącego do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej poprzez wskazanie praw podmiotowych wynikających z

poszczególnych wzorców kontroli przywołanych w skardze konstytucyjnej, a także precyzyjne wskazanie sposobu ich naruszenia przez każdy z zakwestionowanych przepisów.

Nawiązując do tego zarządzenia, pełnomocnik Skarżącego nadesłał pismo z 1 czerwca 2017 r., w którym podniósł, że art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., ograniczając prawo do jednorazowego odszkodowania wyłącznie do przypadków, gdy stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu był wynikiem wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, pozbawił Skarżącego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę.

W ocenie Skarżącego, treść art. 5a u.u.s.r. wskazuje, że w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą rolnik powinien podlegać ubezpieczeniu społecznemu w pełnym zakresie i dopiero art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. „wyłącza uprawnienie skarżącego do podlegania pod ubezpieczenie wypadkowe i uniemożliwia przyznanie mu jednorazowego odszkodowania z uwagi iż do wypadku doszło przy pracy związanej z prowadzoną dodatkową działalnością pozarolniczą” (s. 2 pisma z 1 czerwca 2017 r.).

Brak prawa osoby podlegającej rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu do odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej w sytuacji, gdy prawo takie przysługuje osobom prowadzącym wyłącznie działalność rolniczą lub pozarolniczą działalność gospodarczą, świadczy – według Skarżącego – o pozbawieniu jednej grupy społecznej praw, które przysługują innym grupom, i stanowi o dyskryminacji i nierównym traktowaniu.

Zdaniem Skarżącego, „[u]stawodawca ograniczając w art. 10 ust. 1 pkt. 1 u.u.s.r. uprawnienie do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku dopuścił się tym samym dyskryminacji skarżącego w życiu gospodarczym tylko z tej przyczyny, iż postanowił on obok działalności rolniczej prowadzić również działalność pozarolniczą; podczas gdy osobom prowadzącym wyłącznie

działalność rolniczą lub pozarolniczą takie prawo zagwarantował. Ustawodawca tym samym różnicuje osoby z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej z przyczyn obiektywnie nieuzasadnionych” (s. 3 pisma z 1 czerwca 2017 r.).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, Skarżący podniósł, że „[j]uż samo nierówne traktowanie (...) w porównaniu do osób prowadzących wyłącznie działalność rolniczą lub pozarolniczą w dostępie do zabezpieczenia społecznego, pozostaje w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej. Działanie ustawodawcy świadczyć może o pominięciu legislacyjnym, lub z uwagi na utrzymywanie tego stanu prawnego mimo sygnalizowanej konieczności jego zmiany (m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 października 2013 r. sygn. akt. SK 64/12) o celowym działaniu ustawodawcy mającym zniechęcić obywateli do łączenia rolniczej działalności gospodarczej z działalnością pozarolniczą; godząc pośrednio tym samym w wolność działalności gospodarczej na której opiera się zasada społecznej gospodarki rynkowej wyrażona w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej” (*ibidem*).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej, wymaga uprzedniego omówienia kwestii formalnych związanych z dopuszczalnością jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączonego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek

wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* m. in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45, a także postanowienia: z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 10 oraz 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 76).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[d]opuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (także wniosku czy pytania prawnego) zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (...). Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,

– niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi obowiązek umorzenia postępowania przez Trybunał” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, należy odnotować, że kwestionowany art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wymienionym wcześniej postanowieniem z dnia 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skargi o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 u.u.s.r. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U., Nr 102, poz. 643 ze zm.] (*vide – op. cit.*).

Wcześniejsze postanowienie o umorzeniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie stanowi negatywnej przesłanki procesowej w postaci zakazu ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej i nie prowadzi do uznania orzekania za zbędne. Postanowienie o umorzeniu postępowania nie jest bowiem aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (*vide* A. Mączyński, J. Podkowiak, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C.H.Beck 2016., s. 1179). Sposób zakończenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania o sygn. SK 64/12 ma jednak znaczenie dla niniejszej sprawy, w

której również zaskarżono art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. i także w zakresie braku postulowanej przez Skarżącego regulacji.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. był podstawą ostatecznego orzeczenia o odmowie przyznania Skarżącemu prawa do jednorazowego odszkodowania w związku z wypadkiem przy pozarolniczej działalności gospodarczej w zakładzie wulkanizacyjnym. Mając jednak na względzie konkretny charakter kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną oraz sposób sformułowania zarzutu przez Skarżącego, należy ustalić dopuszczalny zakres kontroli zaskarżonego przepisu.

Określając przedmiot zaskarżenia, w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, Skarżący wskazał w *petitum* skargi

konstytucyjnej art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. „w zakresie pozbawienia rolników (prowadzących obok gospodarstwa rolnego również działalność pozarolniczą), możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (zabezpieczenia społecznego) związanego z działalnością pozarolniczą”. Taki sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją wskazuje, że Skarżący uznaje kwestionowaną regulację za niepełną. W ocenie Skarżącego, zaskarżony przepis winien bowiem umożliwić osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników nabycie prawa do jednorazowego odszkodowania nie tylko z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, ale również z tytułu następstw wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Przedmiotem skargi nie jest zatem treść normatywna art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., lecz to, czego – w ocenie Skarżącego – w tym przepisie brakuje.

Z uwagi na to, że zarzut dotyczy niepełnej regulacji, w pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy skarga inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego, czy też, w istocie, zmierza ona do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawowe, które nie podlega jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny,

mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 3; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie konstytucyjnym zwracano przy tym niejednokrotnie uwagę, że rozróżnienie zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, od pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, nie jest oparte na wystarczająco precyzyjnych kryteriach i rodzi liczne wątpliwości (*vide* – postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13, OTK ZU nr 6/B/2015; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura). Tym niemniej, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie kryteria pomocne w odróżnieniu zaniechania ustawodawczego od pominięcia.

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

– jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)

– konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to

pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także

– przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał przy tym, że przy orzekaniu o „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, *op. cit.*; 26 lutego 2016 r., sygn. Ts 292/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 164).

W postanowieniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że w przypadku, gdy zarzut dotyczy zbyt wąskiego zastosowania kwestionowanej regulacji, a więc „gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek braku regulacji prawnej – do nierówności podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej bezczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku <jakościowej tożsamości> sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej>” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w

wydanym, również w pełnym składzie Trybunału, postanowieniu z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13 (*op. cit.*).

Analizując w postanowieniu o sygn. P 6/13 kryteria odróżnienia pominięcia od zaniechania legislacyjnego, Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę, że jedną z cech pominięcia jest przypadkowość, absurdalność albo oczywista dysfunkcjonalność przepisu dotkniętego brakiem określonej treści normatywnej, oraz wskazał, iż jednym z kryteriów odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego może być zakres ingerencji ustawodawcy, niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją: „[k]onieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjn[e], nie zaś – pominięcie” (*op. cit.*).

W orzecznictwie wskazywano też, że, ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że „sytuacja, w której ustawodawca zdecydował się nie uregulować danej kwestii na poziomie danego aktu prawnego (lub w razie jej jakościowej odmienności od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) oceniania jest jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. Ts 22/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 205).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. „<[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia

przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: <Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw>” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie, kwestionowany w skardze konstytucyjnej brak unormowania, które umożliwiłoby osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników jednocześnie podleganie ubezpieczeniu wypadkowemu z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej i uzyskanie prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, nie spełnia żadnego z wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów pominięcia prawodawczego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że odstąpienie przez ustawodawcę od wprowadzenia regulacji umożliwiającej uzyskanie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej przez osobę podlegającą ubezpieczeniu rolniczemu nie było przypadkowe, lecz niewątpliwie zamierzone.

Możliwość dalszego podlegania ubezpieczeniu rolniczemu w przypadku podjęcia dodatkowo pozarolniczej działalności gospodarczej powstała w związku z dodaniem do ustawy o ubezpieczeniu rolników art. 5a. Przepis ten, który w pierwotnym brzmieniu stanowił: „Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, nieprzerwanie co najmniej 1 rok, podejmuje pozarolniczą działalność gospodarczą nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, podlega nadal temu ubezpieczeniu. Rolnik lub domownik może podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu wówczas, gdy złoży Zakładowi lub Kasie oświadczenie, że chce podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, o ile spełnia w tym zakresie warunki określone w odrębnych przepisach.”, został dodany ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1996 r. Nr 124, poz. 585 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 1996 r.).

Do dnia 31 grudnia 1988 r. – co należy przypomnieć – istniał obowiązek ubezpieczenia zarówno z tytułu podlegania ubezpieczeniu pracowniczemu, jak i z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Od dnia 1 stycznia 1989 r. obowiązek ten został zniesiony wobec osób prowadzących gospodarstwo rolne, które pozostawały w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa wymiaru obowiązującego w danym zawodzie albo były objęte innymi przepisami o ubezpieczeniu społecznym lub zaopatrzeniu emerytalnym (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin – tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm. – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich

rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym, Dz. U. z 1989 r. Nr 10, poz. 53). Osoby, które obok działalności rolniczej podejmowały pozarolniczą działalność gospodarczą, nadal podlegały podwójnemu ubezpieczeniu, z tytułu obu rodzajów działalności. W ustawie o społecznym ubezpieczeniu rolników (która weszła w życie w dniu 1 czerwca 1991 r.) przyjęto zasadę, że podleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu lub posiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty, lub posiadanie ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych wyłącza obowiązek podlegania z mocy ustawy rolniczemu ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu lub rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 u.u.s.r.). W przypadku zbiegu tytułów ubezpieczenia pierwszeństwo ma zawsze tytuł nierolniczy (*vide* – K. Jankowska, I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, [w:] *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, LEX/el). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników posiada właściwości subsydiarne, co skutkuje automatyzmem polegającym na wykluczeniu z mocy prawa z ubezpieczenia rolniczego w razie podjęcia aktywności skutkującej objęciem „innym ubezpieczeniem społecznym” (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2018 r., sygn. III UK 40/17, LEX nr 2497576). W związku z tym, do czasu wprowadzenia do ustawy o ubezpieczeniu rolniczym art. 5a, stanowiącego wyjątek od zasady pierwszeństwa tytułu nierolniczego, każdy rolnik, podejmujący dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą, tracił prawo do podlegania znacznie tańszemu ubezpieczeniu rolniczemu i podlegał ubezpieczeniu powszechnemu, wymagającemu opłacania znacznie wyższych składek.

Taki stan prawny postrzegany był jako ograniczający podejmowanie przez rolników innych rodzajów aktywności zarobkowej. Podnoszono, że w sytuacji, gdy pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona jest w niewielkim rozmiarze, a zasadniczym źródłem utrzymania rolnika są dochody osiągnięte z

prowadzenia gospodarstwa rolnego, objęcie droższym ubezpieczeniem powszechnym niejednokrotnie czyni podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej nieopłacalnym (*vide m.in.* – wystąpienie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Marii Zwolińskiej na 38. posiedzeniu Sejmu, w dniu 23 grudnia 1994 r., *Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP II kadencji, 38. posiedzenie, 1 dzień, [23.12.1994]* <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja2/prace2.htm>).

Celem wprowadzenia, przewidzianej w art. 5a u.u.s.r., regulacji pozwalającej rolnikom i domownikom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu dokonanie wyboru systemu ubezpieczenia społecznego w przypadku rozpoczęcia, obok prowadzonej działalności rolniczej, prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej było umożliwienie tej grupie ubezpieczonych dywersyfikacji źródeł dochodów i zwiększenia ich wysokości, dzięki zmniejszeniu obciążeń związanych z koniecznością uiszczania wyższych składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Z analizy prac legislacyjnych wynika, że w toku rozpatrywania projektu ustawy zmieniającej z 1996 r. (druk sejmowy nr 685, II kadencja Sejmu) nie podnoszono wprawdzie bezpośrednio tematyki ubezpieczenia wypadkowego z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej w przypadku wyboru przez rolnika ubezpieczenia rolniczego, tym niemniej kwestią nieulegającą wątpliwości był fakt, że skutkiem wyboru ubezpieczenia rolniczego będzie niepodleganie ubezpieczeniu z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, w żadnym zakresie. Wskazuje na to między innymi treść wystąpienia posła Józefa Mioduszeńskiego, który na 38. posiedzeniu Sejmu, w dniu 23 grudnia 1994 r., w trakcie pierwszego czytania, prezentując treść projektowanego art. 5a u.u.s.r., podkreślił, że rolnik spełniający określone warunki będzie nadal podlegał ubezpieczeniu rolniczemu „z wyłączeniem innego ubezpieczenia społecznego” (*vide – Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP II kadencji, 38. posiedzenie, 1 dzień, op.cit.*).

Takie same wnioski wynikają z analizy kolejnych zmian wprowadzanych do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jednoznacznie wskazano, że uchylenie ust. 3a w art. 8 u.u.s.r. (który został dodany ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873 ze zm. i przewidywał dwukrotnie wyższą składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie za rolnika i domownika, o którym mowa w art. 5a u.u.s.r.) „ma na celu wyeliminowanie postaw roszczeniowych ze strony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z tytułu świadczenia odszkodowawczego za wypadek przy pracy związanej z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, przysługują wyłącznie świadczenia związane z ryzykiem prowadzenia działalności rolniczej. W związku z tym nie powinni płacić podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Jest to również jedna z metod zachęcających do tego, aby osoby prowadzące podwójną działalność – rolniczą i pozarolniczą gospodarczą – decydowały się jednak na podleganie ubezpieczeniu powszechnemu w ZUS, gdzie oferowany jest pełny katalog świadczeń związany z ryzykiem prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. W systemie rolnym zawsze istnieje bowiem możliwość ubezpieczenia się od wypadków przy pracy rolniczej dobrowolnie, nawet jeżeli z racji wykonywania innej niż rolnicza zarobkowej pracy te osoby są ubezpieczone w ZUS” (druk sejmowy nr 1185, VI kadencja Sejmu).

Nie ulega więc wątpliwości, że ustawodawca, wprowadzając – przewidziany w art. 5a u.u.s.r. – wyjątek od zasady pierwszeństwa pozarolniczego tytułu ubezpieczenia, w sposób zamierzony ukształtował konsekwencje wyboru znacznie tańszego ubezpieczenia rolniczego.

Jednocześnie przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie koresponduje z odmiennymi zasadami podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w systemie powszechnym i rolniczym. W systemie powszechnym ubezpieczenie wypadkowe występuje bowiem tylko w formie ubezpieczenia obowiązkowego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.u.s., obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu. Ustawa systemowa nie przewiduje możliwości dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia wypadkowego. W doktrynie wskazuje się, że ubezpieczenie to jest albo obowiązkowe, albo wyłączone, „co wynika z faktu, iż jego *ratio legis* to istnienie zagrożenia doznania urazu lub śmierci w związku z pracą lub określoną działalnością” (*Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz.*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, wyd. 2, Legalis/el, teza 1 do art. 12 oraz powołana tam literatura). Natomiast ustawa o ubezpieczeniu rolników dopuszcza dobrowolne przystąpienie do ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Na mocy art. 7 ust. 2 u.u.s.r., ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na wniosek obejmuje się innego rolnika lub domownika, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osobę, która, będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Tym samym nie można uznać, aby przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, zgodnie z którym tylko wybór ubezpieczenia powszechnego przez osoby prowadzące obok działalności rolniczej również pozarolniczą działalność gospodarczą zapewnia możliwość ubezpieczenia od wszystkich ryzyk związanych z prowadzeniem obu rodzajów działalności, cechowała absurdalność lub oczywista dysfunkcjonalność.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż brak jest podstaw do przypisania ustawodawcy przypadkowości w kwestii zaniechania wprowadzenia normy pozwalającej osobie podlegającej ubezpieczeniu rolniczemu na przystąpienie do przewidzianego w systemie powszechnym ubezpieczenia

wypadkowego i uzyskanie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej.

Uwzględniając fakt, że w systemie powszechnym objęcie ubezpieczeniem wypadkowym jest wyłącznie obligatoryjne, nie sposób ponadto nie zauważyć, iż podniesione w skardze konstytucyjnej żądanie wprowadzenia unormowania umożliwiającego osobie, która wybrała ubezpieczenie rolnicze, jednoczesnego podlegania powszechnemu ubezpieczeniu wypadkowemu i uzyskania jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, nie dotyczy uzupełnienia zaskarżonej regulacji. Spełnienie tego żądania wymagałoby bowiem daleko idącej interwencji ze strony ustawodawcy i stworzenia odrębnego trybu, dopuszczającego dobrowolne przystąpienie do powszechnego ubezpieczenia wypadkowego przez osoby podlegające ubezpieczeniu rolniczemu.

Zatem o tym, że w niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest zaniechanie ustawodawcze, przesądzają również ewentualne skutki prawodawcze wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby bowiem Trybunał Konstytucyjny orzekł zgodnie ze wskazanym w skardze konstytucyjnej kierunkiem i zakresem zaskarżenia, oznaczałoby to *de facto* konieczność wprowadzenia nieprzewidzianej w przepisach ustawy systemowej regulacji, pozwalającej na objęcie powszechnym ubezpieczeniem wypadkowym osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu w ramach odrębnego systemu rolniczego, a więc wyrok Trybunału Konstytucyjnego miałby w istocie charakter prawotwórczy (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 549).

Ponadto Skarżący nie wykazał jakościowej tożsamości lub co najmniej daleko idącego podobieństwa materii, która nie została uwzględniona w zaskarżonym przepisie, i materii w nim uwzględnionej.

Adresatami art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. są osoby podlegające ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

Analizując sytuację prawną osób podlegających ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, należy odwołać się do ustaleń i wniosków w sprawie SK 64/12, w której, po wszechstronnym rozważeniu istotnych aspektów tego zagadnienia, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[w] systemie ubezpieczeń społecznych funkcjonuje system powszechny oraz system ubezpieczenia społecznego rolników. Systemy te są rozłączne, chociaż ustawodawca dopuszcza w tym względzie wyjątki, np. gdy osoba prowadząca działalność gospodarczą może podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników (por. art. 5a u.u.s.r.). (...) Zarówno w systemie powszechnym, jak i w systemie rolniczym z ubezpieczenia wypadkowego, można wypłacić jednorazowe odszkodowanie za doznany uszczerbek na zdrowiu albo utratę małżonka lub żywiciela. (...) Art. 5a u.u.s.r. umożliwia rolnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą opłacanie składki emerytalno-rentowej i zwalnia go z obowiązku opłacania składki emerytalnej i rentowej z systemu powszechnego. Przepis ten dotyczy jedynie ubezpieczeń emerytalnych i rentowych obejmujących ochroną ryzyko ogólne. Nie odnosi się on do ryzyka wypadku przy wykonywaniu określonej działalności i wypadku przy pracy rolniczej. Rolnik wskazany w art. 5a u.u.s.r., podejmując równocześnie działalność gospodarczą, płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r. Składka ta dotyczy składki emerytalno-rentowej. Składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest ustalana w równej wysokości dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń i jest określona w rozdziale 2A u.u.s.r. Rolnik prowadzący działalność gospodarczą i podlegający ubezpieczeniu rolniczemu płaci zatem na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jedną składkę w takiej samej wysokości jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej. Ubezpieczenie od wypadku przy pracy w rolnictwie nie może

zapewnić ochrony w razie wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Podobnie jak ubezpieczenie od wypadku przy pracy w jednym przedsiębiorstwie nie zapewnia świadczeń w razie doznania urazu u innego pracodawcy lub zleceniodawcy. Między ubezpieczeniem wypadkowym rolników i ubezpieczeniem wypadkowym z tytułów nierolniczych zachodzą różnice co do zakresu działania. Ubezpieczenie wypadkowe w ujęciu u.u.s.r. wypłaca wyłącznie jednorazowe odszkodowanie za doznany uszczerbek na zdrowiu lub śmierć ubezpieczonego. Jeśli skutkiem wypadku będzie także całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, rentę wypłacać będzie ubezpieczenie emerytalno-rentowe” (postanowienie z dnia 29 października 2013 r., *op. cit.*).

Uwzględniając powyższe ustalenia i wnioski Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 64/12, które pozostają aktualne i znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że brak jest jakościowej tożsamości lub daleko idącego podobieństwa rozwiązania, którego domaga się Skarżący, i treści uregulowanych w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., co wskazuje, że podniesiony w skardze zarzut dotyczy zaniechania ustawodawczego, pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący nie przedstawił też argumentów wykazujących istnienie konstytucyjnego nakazu uregulowania pominiętej kwestii w sposób wskazany w skardze.

Jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należy uznać przywołany przez skarżącego art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Art. 67 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. Ustrojodawca wyróżnił w tym zakresie dwojakiego rodzaju okoliczności. Po pierwsze, sytuacje wynikające z niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), jak również pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W obu wypadkach ustawodawca został zobowiązany do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Znaczenie normy wyrażonej w art. 67 Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustrojodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie. Niemniej jednak art. 67 Konstytucji nie wypowiedza się na temat przedmiotu takiego wsparcia. Charakterystyczną cechą tego przepisu jest brak określenia – na poziomie konstytucyjnym – zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego. Jest to materia, którą pozostawiono w całości do uregulowania na poziomie ustawowym (art. 67 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 67

ust. 2 Konstytucji). (...) Pomoc udzielana obywatelom ze strony władzy publicznej nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Jednocześnie pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

„Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczania wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Nie ulega więc wątpliwości, że z powołanego przez Skarżącego wzorca w postaci art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nakaz przyznania jakiegokolwiek grupie podmiotów, w tym osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które uległy wypadkowi przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, jakiegokolwiek konkretnego świadczenia w ramach zabezpieczenia społecznego, a w szczególności jednorazowego odszkodowania.

„Jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu powstałego wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej jest świadczeniem pieniężnym o charakterze zryczałtowanym. Ustala się je za każdy procent długotrwałego uszczerbku na zdrowiu (art. 13 u.u.s.r.). Świadczenie to ma podobny charakter do jednorazowego odszkodowania przysługującego z powszechnego ubezpieczenia wypadkowego (...). W związku z tym można do niego odnieść ustalenia doktrynalne dotyczące jednorazowego odszkodowania przysługującego z

powszechnego ubezpieczenia wypadkowego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, *op. cit.*).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jednorazowe odszkodowanie stanowi formę ryczałtowanego pieniężnego wyrównania za doznanie uszczerbku na zdrowiu, wypłacanego niezależnie od tego, czy równocześnie nastąpiło obniżenie wynagrodzenia. Jednocześnie wskazuje się, iż „[s]posób obliczenia jednorazowego odszkodowania wydaje się sugerować, że zmierza ono do naprawienia krzywdy wynikającej z urazu (...). Ponieważ jednak ustawodawca posługuje się metodą ryczałtową, można równie dobrze przyjąć, że ryczałt ten obejmuje także ewentualne uszczerbki majątkowe i to zarówno straty rzeczywiste, jak i utracone korzyści (...). Ryczałt ma bowiem to do siebie, że nie pozwala na ustalenie, jakie ma elementy składowe. W dalszej kolejności można stwierdzić, opierając się na argumencie *lege non distinguente*, że skoro ustawodawca nie wyłącza określonych konsekwencji urazu jako objętych jednorazowym odszkodowaniem, to i nie ma powodów, aby dokonując wykładni komentowanego przepisu, zakres jednorazowego odszkodowania ograniczać wyłącznie do krzywdy wynikającej z wypadku. Stoimy zatem na stanowisku, że jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego ma na celu naprawienie zarówno krzywdy (szkody niemajątkowej), jak i szkód majątkowych wywołanych uszczerbkiem na zdrowiu” (*Spółeczne ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, LEGALIS/el, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.*, teza 5 do art. 11 oraz powołana tam literatura).

Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa, a jednocześnie określa granice gwarancji konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8). Zawarte w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej wyliczenie jest enumeratywne i nie obejmuje

niewymienionych w nim ryzyk ubezpieczeniowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 oraz L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II. Art. 30 – 86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 701). „[C]elem systemu zabezpieczenia społecznego w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest zapewnienie odpowiednich środków utrzymania osobom, które nie są w stanie uzyskiwać ich samodzielnie w związku z ograniczeniem zdolności do zarobkowania spowodowanym przez wymienione czynniki. Przesłanką świadczeń (...) nie jest więc samo inwalidztwo czy też choroba, ale wynikająca z nich niezdolność do pracy, a obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie środków utrzymania w razie takiej niezdolności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K. 23/03, *op. cit.*). W świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji nie ma więc znaczenia przyczyna choroby lub inwalidztwa, ani okoliczności, w jakich doszło do powstania uszczerbku na zdrowiu. Ryzykiem, z którym ustrojodawca wiąże obowiązek świadczenia, jest niezdolność do pracy jako taka, niezależnie od jej przyczyny.

Jednorazowe odszkodowanie jest tylko jednym ze świadczeń przewidzianych w ustawie o ubezpieczeniu rolniczym. Nieuzyskanie prawa do jednorazowego odszkodowania w sytuacji, gdy osoba podlegająca ubezpieczeniu rolniczemu uległa wypadowi przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, nie oznacza, że osoba ta zostanie całkowicie pozbawiona środków utrzymania, jeżeli skutkiem doznanego uszczerbku na zdrowiu była niezdolność do pracy. Ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, przysługuje bowiem zasiłek chorobowy (art. 14 ust. 1 u.u.s.r.), a jeżeli ubezpieczony jest trwale lub okresowo całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym – renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.u.s.r.).

Także pozostałe, powołane przez Skarżącego, wzorce kontroli – w postaci art. 2 i art. 32 Konstytucji – nie pozwalają przyjąć, że istnieje konstytucyjny nakaz

wprowadzenia regulacji wskazanej w skardze konstytucyjnej i że niewypełnienie tego nakazu stanowi pominięcie ustawodawcze, o którym może orzekać Trybunał Konstytucyjny.

Uwzględniając całokształt przedstawionych powyżej okoliczności, należy stwierdzić, że istotą sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu jest – w rzeczywistości – żądanie uzupełnienia kwestionowanego przepisu według koncepcji Skarżącego, a więc że zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od powyższego, należy też zauważyć, że przepisy art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą być w niniejszej sprawie uznane za odpowiednie wzorce kontroli.

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela (podmiotu podobnego). Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – postanowienia

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 225, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 31, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81). Powoływanie ogólnych zasad i klauzul konstytucyjnych jako wyłącznego wzorca kontroli jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy brak jest innych, szczególnych postanowień konstytucyjnych kreujących dane prawo lub wolność. Ogólne klauzule konstytucyjne tylko w bardzo ograniczonym stopniu mogą być uznane za samoistne źródło praw i wolności jednostki (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU Nr 4/A/2007, poz. 37, 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 75). Te przepisy konstytucyjne mogą natomiast stanowić niejako pomocniczy wzorzec kontroli przy jednoczesnym wskazaniu innej naruszonej normy.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. Ts 250/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 127 oraz powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca

kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Również art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, wyrażające konstytucyjne prawo do równego traktowania i niedyskryminacji, nie mogą stanowić – według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2009 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 98, *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Jak bowiem wielokrotnie wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją <współstosowania> dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy

powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni <konstytucyjnego> wymiaru” (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. Ts 314/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 346).

W niniejszej sprawie art. 2 i art. 32 Konstytucji zostały powołane w *petitum* skargi konstytucyjnej jako samodzielne wzorce kontroli. Z kolei z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma z 1 czerwca 2017 r., stanowiącego uzupełnienie skargi, wynika, że naruszenie – wynikającej z art. 2 Konstytucji – zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości – wyrażonej w art. 32 ustawy zasadniczej – Skarżący wiąże z zasadą wolności gospodarczej – z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że „użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu <wolność działalności gospodarczej> świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28 oraz powołane tam orzecznictwo). Zestawienie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.

z art. 20 i art. 22 Konstytucji wskazuje jednak, że brak jest związku normatywnego pomiędzy zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Kwestionowany przepis nie zawiera bowiem jakiegokolwiek zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej, a więc regulacji, które stanowiłyby ograniczenie wolności gospodarczej, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Chociaż skutkiem braku żądanego przez Skarżącego unormowania mogły być decyzje rolników o niepodjęciu lub zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, to nie można kwestionowanej regulacji traktować w kategoriach zakazu czy nakazu prowadzenia określonej działalności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, *op.cit.*).

W związku z tym art. 20 i art. 22 Konstytucji należało uznać za nieadekwatne wzorce badania zakwestionowanej regulacji.

Powiązanie art. 2 i art. 32 Konstytucji, które nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, z nieadekwatnymi wzorcami z art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej dodatkowo przesądza więc o niedopuszczalności orzekania w tym zakresie.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert J. Bernard
Zastępca Prokuratora Generalnego