



KRAJOWA RADA IZB ROLNICZYCH

00-930 Warszawa, ul. Wspólna 30, tel. (22) 623-21-65, 623-23-01; fax (22) 623-11-55
e-mail: sekretariat@krir.pl www.krir.pl

Warszawa, dnia 22 listopada 2012 r.

Do: Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12 a
00-918 Warszawa

**Wnioskodawca: Krajowa Rada Izb Rolniczych w
Warszawie**
Ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

Wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483) (dalej: Konstytucja) oraz art. 38 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 roku, Nr 101, poz. 927 z późn. zm.), niniejszym, w imieniu wszystkich rolników **wnoszę o:**

o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 13 stycznia 2012 roku o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 rok (Dz. U. z 2012 roku, poz. 123), (dalej: **Ustawa**), a mianowicie:

- 1. art. 2 ust. 1 Ustawy**, w zakresie w jakim przepis ten przewiduje, że wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników uzależniona jest od powierzchni obszaru użytków rolnych w gospodarstwie rolnym rolnika i ustalana jest za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu, **z art. 23, art. 32, art. 68 ust. 2, art. 84 oraz z art. 2 (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej) Konstytucji;**
- 2. art. 2 ust. 3 pkt 1 Ustawy**, w zakresie w jakim przepis ten przewiduje, że w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych dla celów 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 uniezależniając zarówno wysokość składki, jak i obowiązek faktycznego jej opłacania przez rolnika, od rzeczywiście osiągniętych przez nich przychodów, **z art. 23, art. 32, art. 68 ust. 2, art. 84 oraz z art. 2 (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej) Konstytucji;**
- 3. niezgodności Ustawy z art. 2 Konstytucji (w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasady techniki prawodawczej), z uwagi na fakt nieprzeprowadzenia konsultacji społecznych na etapie jej projektowania.**

Uzasadnienie

Dnia 1 lutego 2012 roku weszła w życie ustawa z dnia 13 stycznia 2012 roku o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników. Ustawa ta jest efektem prac legislacyjnych podjętych na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 roku o sygn. akt: K 58/07, ogłoszonego dnia 3 listopada 2010 roku w Dz. U. Nr 205, poz. 1363 w sprawie niezgodności art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.) (dalej: **UOŚ**) w zakresie w jakim przepis ten określał zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny, stwierdził, że przedmiotowa regulacja jest niezgodna z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji w ww. zakresie. Jednocześnie Trybunał orzekł o utracie przez art. 86 ust. 2 UOŚ mocy obowiązującej dopiero z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie art. 2 ust. 1 Ustawy będącej owocem prac legislacyjnych nad nowelizacją ww. przepisów, jednocześnie stanowiącej przedmiot niniejszego wniosku, od dnia 1 kwietnia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników i ich domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz rolników i ich domowników niepodlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu, wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Ustęp 3 pkt 1 omawianego przepisu przewiduje natomiast, że składkę na ubezpieczenie zdrowotne w gospodarstwach rolnych o powierzchni:

„a) poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

b) od 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca rolnik, o którym mowa w art. 1 pkt 1” (tj. rolników i ich domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz rolników i ich domowników niepodlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Z powyższego wynika po pierwsze uniezależnienie wysokości składki od wysokości osiąganych przez rolników przychodów. Po drugie ustawodawca ponownie (tak jak w art., 86 ust. 2 UOŚ, którego niekonstytucyjność została stwierdzona powoływanym już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego), przewidział finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne, za rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków

rolnych, po raz kolejny ignorując konieczność dostosowania regulacji do wysokości osiąganych przez nich przychodów.

Tak jak w przypadku sprzecznego z Konstytucją przepisu art. 86 ust 2 UOŚ, tak i tym razem Ustawodawca całkowicie zignorował konieczność uzależnienia wysokości składki od osiąganych przez rolnika przychodów i jego zdolności płatniczej, które jak wskazano powyżej nie są równe ani powierzchni uprawianej ziemi, ani z ilości zebranego z niej plonu. Przykładowo wskazać należy, że rolnicy prowadzący sad w gospodarstwie rolnym o powierzchni mniejszej niż 6 hektarów, osiągają rocznie obroty 500.000,00 PLN, a mimo to na gruncie kwestionowanego zapisu będą zwolnieni z płacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Należy przy tym także podkreślić, iż we wcześniej przywołanym wyroku Trybunał stwierdził jednoznacznie, że „Ustawodawca, dokonując zmian prawnych winien uwzględnić, że kwestia zakresu i form współuczestnictwa ubezpieczonych rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia powinna być oparta na zasadzie powszechności i dostosowana do reguł ogólnych tego systemu, ale też powinien uwzględniać sytuację gospodarczą i możliwości finansowe uczestników systemu ubezpieczeń zdrowotnych ze środków publicznych – zarówno płatników składek, jak i budżetu państwa partycypującego w finansowaniu systemu.”

a. Naruszenie art. 32 Konstytucji

Zgodnie z art. 32 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W świetle natomiast art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.

Ww. przepisy Konstytucji nakładają na Ustawodawcę obowiązek określenia warunków i zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, jako dostępnych dla wszystkich obywateli na równych prawach.

Zasada równości nakazuje by wszystkie podmioty prawa, charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących ani faworyzujących.¹

„Podobne podmioty powinny być zatem traktowane w taki sposób, aby w sytuacjach podobnych, wszystkie ponosiły nakładane na nie obciążenia, a więc by pewne z nich nie były obciążone dodatkowo, zaś inne nie były od tego dodatkowego obciążenia zwolnione.”²

Kryterium koniecznym ustalenia kwalifikacji różnicujących określone podmioty, jest, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, wymóg obiektywności klasyfikacji, racjonalny związek pomiędzy różnicą cech jednostek i różnicą ich sytuacji prawnej oraz sprawiedliwość klasyfikacji podmiotów.³

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć „po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01

² D. Lach, Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, s. 59

³ *Ibidem*, W. Sadurski, Równość wobec prawa, PiP 1978, z. 8-9, s. 58-59,

których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium, po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej.”⁴

Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych zostanie natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajdzie podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej.⁵

Powyższe warunki, determinujące możliwość uznania wprowadzonego różnicowania podmiotów za zgodne z Konstytucją, nie zostały spełnione w zakresie objętym niniejszym wnioskiem. Przepisy będące jego przedmiotem różnicują bowiem zasady opłacania składki w sposób sprzeczny z aksjologicznymi fundamentami konstytucji, traktując z jednej strony ubezpieczonych, objętych zakresem Ustawy odmiennie od pozostałych ubezpieczonych, z drugiej zaś różnicując sytuację wewnątrz podmiotów objętych zakresem Ustawy, traktując odmiennie osoby posiadające gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej i poniżej 6 hektarów.

Składka na ubezpieczenie zdrowotne stanowi część podatku dochodowego od osób fizycznych, odliczaną od kwoty zobowiązania podatkowego oraz w części obciążającą bezpośrednio wynagrodzenie ubezpieczonego za pracę.

Nie ulega wątpliwości, że rolnicy osiągają z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego na gruntach rolnych, dochody i z racji tego powinni być traktowani jak pozostała grupa podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu osób fizycznych, osiągających dochody z tytułu działalności zarobkowej, zobowiązanych do opłacania składki zdrowotnej w wysokości 1,25% podstawy z kwoty netto wynagrodzenia oraz w wysokości 7,75% podstawy wymiaru pomniejszającej zaliczkę na podatek dochodowy.⁶ Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego *„Konstytucja gwarantuje każdemu równość w zakresie obciążeń podatkowych i w tym zakresie ustawodawca jest związany dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady równości w związku z zasadą sprawiedliwości”⁷*

Rolnicy powinni być zatem zobowiązani do opłacenia składki zdrowotnej od podstawy stanowiącej kwotę netto ich dochodów w wysokości obowiązującej powszechnie. Nie istnieje bowiem rzeczowe uzasadnienie dla traktowania rolników w sposób odmienny od innych ubezpieczonych. Ponadto zgodnie z Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 roku, *„z punktu widzenia norm prawnych poddanych kontroli ich*

⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98

⁶ Takie stanowisko wyraził Rzecznik praw Obywatelskich we wniosku z dnia 12 listopada 2011 r., RPO-565-X/07/AR/TG, sprawa K 58/07

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06

konstytucyjności, rozpatrywana grupa adresatów tych norm – rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników – nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu ich obowiązku opłatowego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Takiej cechy istotnej, biorąc pod uwagę powszechność opodatkowania (art. 84 Konstytucji) i równość opodatkowania (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji), co łącznie składa się na pojęcie sprawiedliwości podatkowej, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej).”

Oznacza to, że wyłącznie przyjęcie jako podstawy wymiaru wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników, ich faktycznej sytuacji ekonomicznej, urzeczywistni realizację ww. fundamentalnych zasad konstytucyjnych.

Ustawodawca, w art. 2 Ustawy przewidział, że wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu, wynosi 1 PLN za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty dla celów ustalania wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Składka zdrowotna będzie naliczana zatem z tytułu samego posiadania gospodarstwa rolnego, podczas gdy fakt ten nie musi wiązać się z prowadzeniem działalności rolniczej i osiąganiem dochodu z tegoż gospodarstwa.

Na gruncie powyższego przepisu, obciążenie finansowe dla rodziny rolnika może wynieść nawet 1.200,00 PLN miesięcznie, co niewątpliwie narusza przepisy ustawy zasadniczej, dotyczące zasad równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej.

Podkreślić przy tym należy, że samo posiadanie przez rolników ziemi nie powinno przyznawać tytułu do nakładania na nich obowiązku opłacania składek zdrowotnych. Wynika to z faktu, że hektar nie jest wykładnikiem ekonomicznym, ani dochodem rolnika. Ponadto w przypadku, gdy w gospodarstwie rolnym mieszka kilkuosobowa rodzina, dochód osiągany z pól zebranych z każdego hektara, musi zostać podzielony pomiędzy członków rodziny. Nie ulega przy tym wątpliwości, że większa liczebność rodziny rolnika w żaden sposób nie zwiększa dochodu możliwego do osiągnięcia lub osiąganego z 1 hektara. Mimo powyższego, na gruncie Ustawy, każda z tych osób obowiązana jest odprowadzić podatek, którego podstawę stanowi cały obszar gospodarstwa. Oznacza to, że kilkudziesięciohektarowe gospodarstwa rodzinne, prowadzone przez rodzinę wielodzietną, z pełnoletnimi dziećmi, zapłacą znacznie wyższą składkę na ubezpieczenie zdrowotne niż samozatrudniający się przedsiębiorcy.

W niniejszym przypadku naruszenie art. 32 Konstytucji polega zatem w pierwszej kolejności na zastosowaniu przez Ustawodawcę kryterium różnicującego w postaci podziału ubezpieczonych na dwie grupy: osób będących rolnikami (i ich domowników) oraz osób niebędących rolnikami. Jest to kryterium irrelevantne dla kwestii regulowanych przez art. 2 ust 1 i 3 Ustawy, przy czym pamiętać należy, że kryterium koniecznym ustalenia kwalifikacji różnicujących określone podmioty, jest wymóg obiektywności klasyfikacji, racjonalny związek pomiędzy różnicą cech jednostek i różnicą ich sytuacji prawnej oraz sprawiedliwość klasyfikacji podmiotów. Z uwagi na fakt, że rolnicy, tak jak inni ubezpieczeni prowadzą działalność zarobkową, osiągają z niej dochód, jak również ponoszą te same koszty utrzymania, nasuwa się wniosek, że sposób obliczania i wymiar obciążającej ich składki na

ubezpieczenie zdrowotne powinien być ustalony na zasadach obowiązujących innych ubezpieczonych, tj. proporcjonalnie do osiąganych dochodów, tak by wymiar składki nie stanowił dla nich nadmiernego obciążenia.

Ponadto naruszenie art. 32 Konstytucji wynika z zastosowania przez Ustawodawcę kryterium uzależniającego wysokość składki oraz istnienie obowiązku jej opłacania, od wielkości posiadanego przez rolnika gruntu rolnego. Kryterium wielkości samego gospodarstwa jest irrelevantne z punktu widzenia różnicowania wysokości składek opłacanych przez rolników, jako że nie stanowi ono wyznacznika ekonomicznego, ani nie uzasadnia rentowności gospodarstwa rolnego. Co więcej, fakt posiadania gospodarstwa w żadnym wypadku nie świadczy o faktycznym jego prowadzeniu i osiągnięciu zeń dochodów.

Wielkość gruntu nie może być zatem determinantą nałożonego na rolnika ciężaru w zakresie składki. Kryteriami istotnymi z punktu widzenia rentowności działalności rolniczej są bowiem przede wszystkim: rodzaj uprawianych przez rolnika roślin, ilość zbieranych przez rolnika plonów, wielkość rynku zbytu na oferowane przez rolnika produkty, konkurencja na rynku, na którym rolnik prowadzi działalność, miejsce położenia gospodarstwa, co znajduje odbicie w osiągniętych przez rolnika dochodach.

Nieusprawiedliwionym jest zatem, z punktu widzenia zasady równości, jak również art. 84 Konstytucji, ustawowe zwolnienie z ponoszenia ciężaru składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników, prowadzących działalność w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przy jednoczesnym nałożeniu tego obowiązku na pozostałe, wskazane w ustawie podmioty. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego *„Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (...) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. (...) Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej”*.⁸

Nie ulega również wątpliwości, że przewidziany przez Ustawodawcę sposób obliczania wymiaru składki, całkowicie pomija konieczność uwzględnienia osób, które posiadają gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 6 ha, niemniej jednak go nie uprawiają. Powyższe rozważania znajdują potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 roku, w świetle którego *„(...)rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników – nie są grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu ich obowiązku opłatowego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Takiej cechy istotnej, biorąc pod uwagę powszechność opodatkowania (art. 84 Konstytucji) i równość opodatkowania (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji), co łącznie składa się na pojęcie sprawiedliwości podatkowej, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej).”*

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 1998 r., K 37/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r., K 7/98.

Nierówne traktowanie rolników w stosunku do innych ubezpieczonych wynika także z faktu, że kwestionowany przepis obejmuje opłacanie składek nie tylko za rolników ale i za domowników, którymi są osoby mające powyżej 16 lat, pozostające z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie oraz pracujące w tym gospodarstwie. Ma to istotne znaczenie w przypadku dzieci, które ukończyły naukę w wieku 16 lat, za które w świetle kwestionowanej regulacji rolnik zobowiązany jest do opłacania składki do chwili osiągnięcia przez nie pełnoletniości, podczas gdy dzieci innych ubezpieczonych mają prawo do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej w ramach składki opłacanej przez ich rodziców.

Jak wskazano powyżej, wysokość składki na ubezpieczenia społeczne rolników, jak również zwolnienia od obowiązku jej opłacania, powinny być uzależnione od wysokości rzeczywistych dochodów osiąganych przez ubezpieczonego, a nie, jak to ma miejsce na gruncie art. 2 ust. 1 i 3 Ustawy, obszaru posiadanego gruntu rolnego (szerzej na ten temat we wniosku z dnia 24 lutego 2012 roku).

Powyższe wynika z istoty zasady równości, na gruncie której rolnicy (i ich domownicy), jako podmioty charakteryzujące się w równym stopniu z innymi ubezpieczonymi, cechą istotną z punktu widzenia przepisów regulujących sposób ustalania wysokości obciążeń publicznoprawnych, którą stanowią możliwości finansowe ubezpieczonego, powinni być traktowani tak jak pozostali ubezpieczeni.⁹

Tak samo rolnicy charakteryzujący się „między sobą” ww. cechą istotną (wysokością osiąganych dochodów) w równym stopniu, powinni być traktowani jednakowo, co jest wykluczone na gruncie kwestionowanej regulacji.

Należy przy tym podkreślić, że ww. wyroku Trybunał stwierdził jednoznacznie, że *„Ustawodawca, dokonując zmian prawnych winien uwzględnić, że kwestia zakresu i form współuczestnictwa ubezpieczonych rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia powinna być oparta na zasadzie powszechności i dostosowana do reguł ogólnych tego systemu, ale też powinien uwzględnić sytuację gospodarczą i możliwości finansowe uczestników systemu ubezpieczeń zdrowotnych ze środków publicznych – zarówno płatników składek, jak i budżetu państwa partycypującego w finansowaniu systemu.”*¹⁰

Z uwagi na fakt, że co do zasady (z wyjątkiem rolników prowadzących działalność rolniczą w działach specjalnych produkcji rolnej), rolnicy nie są płatnikami podatku dochodowego, składka zdrowotna rolników powinna być pobierana od wpływów podatku rolnego, który w chwili obecnej zastępuje podatek dochodowy od działalności rolniczej i może być porównany do formy zryczałtowanej podatku dochodowego.

Wpływy z podatku rolnego gmin wynosiły: w roku 2008 ok 1,228 mld PLN, w roku 2009 ok 1,239 mld PLN, a w roku 2010 ok 990 mln PLN. Obecnie wysokość składki zdrowotnej wynosi, zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy zdrowotnej 9 %, z czego 7,75 % podstawy wymiaru, jest odliczane w formie odliczenia od podatku. Reszta w wysokości 1,25 % podstawy wymiaru stanowi faktyczne obciążenie składką ubezpieczonego, tj. podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 242 ustawy zdrowotnej).

⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: U 78/87, Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: K 4/95

¹⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: K 58/07

Zwiększając zatem podatek rolny o 1,25 %, każdy rolnik, zarówno ten prowadzący małe jak i duże gospodarstwo, płaciłby proporcjonalnie również składkę zdrowotną. Spełniłoby to założenia jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy. Rolnicy nie płacąc podatku dochodowego nie mają również możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku, tak jak przedsiębiorcy.

b. Naruszenie art. 84 Konstytucji

Niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 84 Konstytucji dotyczy zakresu regulacji zawartej w jego ust. 3 i stanowi skutek zastosowania nieistotnego z punktu widzenia kwestionowanych przepisów, kryterium różnicującego uzależniającego obowiązek opłacania składki od wielkości posiadanego gruntu rolnego. Tym samym ustawodawca całkowicie uniezależnił zwolnienie z opłacania składek od faktycznych zdolności finansowych danego rolnika. Zwalniając część rolników z obowiązku opłacania składki Ustawodawca naruszył zasadę powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, przy czym podkreślić należy, że zwolnienie to nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej, jako że nie jest ono oparte faktycznych możliwościach finansowych ubezpieczonego, stanowiących kluczowe kryterium przyznawania zwolnień i ulg w ponoszeniu ciężarów publicznych.

Realizacja ww. zasady jest możliwa wyłącznie dzięki zagwarantowaniu powszechnego obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego oraz rozłożeniu ciężaru opłacania składki odpowiednio do zdolności dochodowej ubezpieczonych.

c. Naruszenie art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej)

Kwestionowane w niniejszym wniosku regulacje nie znajdują uzasadnienia również w świetle zasad sprawiedliwości społecznej, które wymagają, aby różnicowanie poszczególnych osób następowało za pomocą obiektywnych, racjonalnych i proporcjonalnych kryteriów i pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic sytuacji, w jakich się znajdują.¹¹

Należy w tym miejscu podkreślić, że kryterium klasyfikowania ubezpieczonych z punktu widzenia posiadanego przez nich areалу ziemi, przy całkowitym pominięciu osiąganych przez nich dochodów, abstrahując od kwestii istotności tego warunku, nie może być uznane także za społecznie sprawiedliwe. Istotą zasady sprawiedliwości społecznej jest niedyskryminowanie jednych grup społecznych w stosunku do innych, gdy nie jest to poparte w obiektywnych wymogach i kryteriach.¹²

Wynika to z faktu, że składka zdrowotna będzie naliczana z tytułu samego posiadania gospodarstwa rolnego, podczas gdy fakt ten nie musi wiązać się z prowadzeniem działalności rolniczej i osiąganiem dochodu z tegoż gospodarstwa. Sposób obliczania i wymiar obciążającej rolników składki na ubezpieczenie zdrowotne ustalony na podstawie kwestionowanego przepisu wyklucza dostosowanie składki do rzeczywistych możliwości finansowych rolników, tak by wymiar składki (analogicznie do innych ubezpieczonych) nie stanowił dla nich nadmiernego obciążenia.

¹¹ D. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, s. 97

¹² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt: K 8/89

Ponadto podkreślić należy, że na gruncie kwestionowanego przepisu, powstanie obciążenie finansowe także dla domowników rolnika, którzy nie wykonują działalności rolniczej, a zatem nie tylko nie zwiększają rentowności uprawianej przez rolnika ziemi, ale wręcz stanowią dla rolnika obciążenie, bowiem dochód osiągany z plonów zebranych z każdego hektara będzie musiał zostać podzielony pomiędzy członków rodziny. Mimo powyższego, zgodnie z kwestionowanym przepisem, zarówno rolnik, jak i każdy z domowników obowiązany jest odprowadzić składkę, wyliczoną na podstawie całego obszaru gospodarstwa rolnego. Paradoksalnie zatem ustawodawca stwierdził, że możliwości finansowe rolnika i jego rodziny rosną wraz ilością osób znajdujących się na utrzymaniu rolnika, podczas gdy jest najczęściej odwrotnie.

Nie ulega wątpliwości, że nie jest społecznie sprawiedliwym ustalenie wysokości składki ubezpieczenia zdrowotnego opłacanej przez rolników, bez uwzględnienia ich faktycznej zdolności płatniczej. Społecznie niesprawiedliwym jest także faworyzowanie rolników, którzy z uwagi na prowadzenie działalności w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów, są zwolnieni z opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne, pomimo iż osiągają oni, niejednokrotnie wyższe niż pozostali rolnicy, przychody z tytułu prowadzonej działalności rolnej oraz otrzymywanych powszechnie dotacji finansowanych m. in. ze środków Unii Europejskiej, przy jednoczesnej dyskryminacji pozostałych rolników, którzy na mocy przedmiotowej ustawy są obowiązani do opłacania składek zdrowotnych. Zróżnicowanie nie znajdujące uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej musi być uznane za dyskryminację.¹³

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego *„Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli.”*¹⁴

Realizacja ww. zasad jest możliwa wyłącznie dzięki zagwarantowaniu powszechnego obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego oraz rozłożeniu ciężaru opłacania składki odpowiednio do zdolności dochodowej ubezpieczonych. Należy przy tym pamiętać, że swoboda kształtowania prawa przez ustawodawcę, w zakresie opłat publicznych, jest ograniczona koniecznością respektowania przez ustawodawcę proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego w tym zasady sprawiedliwości społecznej.¹⁵

Bezspornym jest, że każda regulacja ustawowa musi opierać się na fundamentalnych zasadach konstytucyjnych, w tym zasadach równości i sprawiedliwości społecznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że każdy przypadek przekroczenia przez Ustawodawcę zakresu swojej swobody regulacyjnej i naruszenia klauzul konstytucyjnych, powinien spotkać się z interwencją Trybunału Konstytucyjnego.¹⁶

W niniejszym przypadku zarzut niekonstytucyjności odnosi się w pierwszej kolejności do uregulowania kwestii obliczania wysokości składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego grupy

¹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., K 10/96, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2008 r., P 48/07, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 1988 r., U 7/87

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98,

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 2001 r., SK 11/00

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94

społecznej rolników lub ich domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, których składki na ubezpieczenie zdrowotne ustalane są bez względu na wysokość osiąganych przez nich dochodów, z drugiej zaś do uregulowania w zakresie zwolnienia rolników prowadzących gospodarstwo rolne o powierzchni mniejszej aniżeli 6 hektarów, z obowiązku opłacania tych składek, przy jednoczesnym nałożeniu tego obowiązku na pozostałych rolników.

Wobec powyższego należy uznać, że zróżnicowanie w postaci wielkości gruntu rolnego, jako niedecydujące o sytuacji ekonomicznej rolników, wprowadzone przez Ustawodawcę w art. 2 ust. 1 i 3 Ustawy, jest nieusprawiedliwione w świetle ww. relewantnych w tym przypadku kryteriów obiektywnych i jako takie pozostaje sprzeczne z zasadami równości wyrażonymi w art. 32, 68 ust. 2 oraz 84 Konstytucji, jak również z naczelną zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, tj. zasadą sprawiedliwości społecznej, której istotą jest niedyskryminowanie jednych grup społecznych w stosunku do innych, gdy nie jest to poparte w obiektywnych wymogach i kryteriach.¹⁷

d. Naruszenie art. 68 ust. 2 Konstytucji oraz art. 23 Konstytucji

Z uwagi na fakt, że wyrażona w art. 68 ust. 2 zasada konstytucyjna stanowi rozwinięcie wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości, aby uniknąć powtórzenia argumentacji, należy odwołać się do uwag poczynionych w pkt. a. powyżej w odniesieniu do kwestii jej naruszenia. W świetle wyżej wskazanych okoliczności, nie można mówić o zapewnieniu przez kwestionowane przepisy równego dostępu rolników do świadczeń opieki zdrowotnej. Wynika to z jednej strony z nieuzasadnionego, w świetle kryterium istotnego, różnicowania (poprzez ustalanie różnych sposobów wymiaru składki) dostępu do ww. świadczeń przez rolników w stosunku do pozostałych ubezpieczonych. Z drugiej zaś strony, brak równości wynika ze zwolnienia części rolników z obowiązku opłacania składki, z jednoczesnym nałożeniem tego obowiązku na pozostałych rolników, na skutek zastosowania irrelevantnego kryterium wielkości obszaru gruntu rolnego, nieznajdującego uzasadnienia w świetle kryterium istotnego (dochodów, faktycznej możliwości poniesienia ciężaru składki).

Ww. argumentacja stanowi również uzasadnienie dla zarzutu naruszenia art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Gospodarstwo to powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu zapewniania godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, co jest wykluczone z uwagi na istnienie wcześniej opisanych naruszeń.¹⁸

e. Naruszenie art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada techniki prawodawczej)

Przedmiotowa regulacja jest także sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Ustawa ta, w brzmieniu uchwalonym przez Sejm i obowiązującym z dniem 1 lutego 2012 roku, nie była konsultowana z Krajową Radą Izb Rolniczych, na etapie projektowania, co stanowi naruszenie § 12 Regulaminu RM.

¹⁷ K 8/89 12 kwietnia 2000

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001, P 4/99

Wynika to z faktu, że posłowie Klubu Poselskiego Polskiego Stronnictwa Ludowego, dnia 20 grudnia 2011 roku, przedłożyli do konsultacji Krajowej Radzie Izb Rolniczych projekt nowelizacji, którego założenia były całkowicie odmienne od rządowego projektu ustawy. Krajowa Rada Izb Rolniczych przekazała uwagi do obydwu projektów nowelizacji.

Na skutek powyższego doszło również do naruszenia, wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady techniki prawodawczej, zgodnie z którą *„sformułowanie treści stanowionego prawa wymaga stosownej aktywności już na etapie przygotowania projektu ustawy. Jego przygotowanie poprzedzić winno m.in. wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków zmian prawa, a także określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań.”*¹⁹

Na marginesie podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 2010 roku *„mając świadomość, że doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją wymaga podjęcia przez ustawodawcę intensywnych prac wykraczających poza ustawę zdrowotną”* przewidział długi, 15-sto miesięczny termin na uchwalenie nowelizacji. Pomimo tego, projekt został przygotowany przez Ministerstwo Zdrowia dopiero dnia 8 grudnia 2011 roku, a zatem niespełna dwa miesiące przed koniecznością zmiany przepisów. Dnia 9 grudnia 2011 roku został on, stosownie do przepisu § 12 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) (dalej: **Regulamin RM**), przekazany Krajowej Radzie Izb Rolniczych do konsultacji społecznych.

f. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, w przedmiocie zgodności ustaw z Konstytucją, uprawnione są ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych.

Na mocy art. 1 ust. 1 ustawy o izbach rolniczych²⁰ izby rolnicze tworzą samorząd rolniczy, działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów, tj. zgodnie z art. 1 ust. 2 omawianej ustawy, rolników. W świetle art. 37 ww. aktu izby rolnicze tworzą Krajową Radę Izb Rolniczych. Zgodnie natomiast z art. 38 ww. ustawy oraz § 7 Statutu Rady, do podstawowych zadań Rady należy w szczególności reprezentowanie izb przed organami państwowymi, opiniowanie projektów aktów prawnych oraz przedstawianie właściwym organom wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie i inicjatyw w zakresie regulacji prawnych.

Zgodnie z § 1 statutu Rady, działa ona na rzecz rolnictwa, wpływa na kształt polityki rolnej i uczestniczy w jej realizacji.

W świetle art. 191 ust. 1 pkt 4 u ust. 2 Konstytucji ogólnokrajowe organy organizacji zawodowych mogą występować z wnioskami do Trybunału, jeżeli kwestionowany akt

¹⁹ § 25 Zasad techniki prawodawczej, Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: K 28/02; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: W 13/94; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: K 7/99

²⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r., (Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 927)

normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania i jest w sposób bezpośredni związany z interesem danej organizacji lub osób w niej zrzeszonych, do którego organizacja ta została powołana. Przepis art. 2 ust 1 i 3 Ustawy reguluje kwestie sposobu obliczania składki, na ubezpieczenie zdrowotne rolników, których szeroko pojęte interesy reprezentuje Rada na mocy art. 38 ustawy o izbach rolniczych oraz § 7 statutu. Uznać zatem należy, że przedmiotowy akt prawny, jako regulujący wysokość obciążeń publicznoprawnych nałożonych na rolników, jest ściśle związany z przedmiotem działalności Rady, a w konsekwencji może być przedmiotem wniosku do Trybunału.


Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada stanowi podmiot uprawniony w świetle art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Legitymacja Rady w przedmiotowym zakresie została potwierdzona także przez sam Trybunał Konstytucyjny, który Wyrokiem z dnia 6 maja 2008 roku, sygn. akt: K 18/05 merytorycznie rozpoznał sprawę z wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych.


Zasady podejmowania uchwał przez Radę określa § 9 pkt 1 Statutu, zgodnie z którym uchwały te zapadają większością głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby jej członków.

W przedmiotowej sprawie podstawą do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest załączona do niniejszego pisma uchwała Rady podjęta na posiedzeniu z dnia 15 września 2012 r.

Uprawnienie Zarządu Rady do sporządzenia przedmiotowego wniosku i wystąpienia z nim do Trybunału wynika z § 2 ww. Uchwały. Zgodnie z § 25 Statutu Zarząd Rady składa się z prezesa - Pan Wiktor Szmulewicz, wiceprezesa- Pan Marek Borowski, oraz trzech członków- Pan Stanisław Bartman, Pan Grzegorz Mazur oraz Pan Robert Nowak.

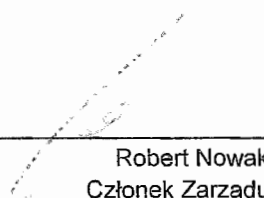
Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.


Wiktor Szmulewicz
Prezes Zarządu


Marek Borowski
Wiceprezes Zarządu


Stanisław Bartman
Członek Zarządu


Grzegorz Mazur
Członek Zarządu


Robert Nowak
Członek Zarządu