



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 lipca 2019 r.

Pozycja 38

POSTANOWIENIE z dnia 17 lipca 2019 r. Sygn. akt SK 6/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Leon Kieres
Justyn Piskorski
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lipca 2019 r., skargi konstytucyjnej K.K. o zbadanie zgodności:

art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277), „w zakresie pozbawienia rolników (prowadzących obok gospodarstwa rolnego również działalność poza rolniczą) możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (zabezpieczenia społecznego) związanego z działalnością poza rolniczą, 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,

postanawia:

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 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 15 lutego 2017 r., uzupełnionej pismem procesowym z 1 czerwca 2017 r., K.K. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 299, ze zm.; dalej: 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”, z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący prowadzi gospodarstwo rolne oraz działalność gospodarczą. Od 1 stycznia 2006 r. podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu na podstawie u.u.s.r. Skarżący nie jest objęty ubezpieczeniem powszechnym.

29 października 2015 r. skarżący wystąpił do Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: Prezes KRUS) z wnioskiem o przyznanie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku, któremu uległ 13 października 2015 r. Skarżący ubiegał się o przyznanie świadczenia na podstawie przepisów u.u.s.r. Prezes KRUS odmówił skarżącemu prawa do jednorazowego odszkodowania. W uzasadnieniu decyzji z 29 grudnia 2015 r. wyjaśnił, że zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej. Na podstawie dokumentacji znajdującej się w aktach wypadkowych, Prezes KRUS stwierdził, że wypadek nie był wypadkiem przy pracy rolniczej, ponieważ nastąpił „w trakcie prowadzonej działalności gospodarczej w zakładzie wulkanizacyjnym”.

W odwołaniu od decyzji Prezesa KRUS skarżący, nie kwestionując, że wypadek miał związek z jego działalnością pozarolniczą, podniósł, iż w związku z prowadzoną działalnością „przy gospodarstwie” opłaca dodatkowo 100% wyższą składkę z tytułu ubezpieczenia w KRUS i wobec tego odmowa wypłaty jednorazowego odszkodowania nie jest uzasadniona. Sąd rejonowy oddalił odwołanie skarżącego, podtrzymując, co do zasady, argumentację Prezesa KRUS.

W apelacji skarżący podniósł, że wyrok sądu rejonowego naruszył art. 32 Konstytucji. Sąd okręgowy podtrzymał rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji. Zauważył przy tym, że zagadnienie konstytucyjności art. 10 ust. 1 u.u.s.r. było przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 115), Trybunał stwierdził, że zasadniczy problem stanowi brak właściwego rozwiązania legislacyjnego, a nie kwestia niekonstytucyjności obowiązujących norm.

1.2. Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz w piśmie uzupełniającym zarzucił, że na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. został pozbawiony zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, „z uwagi na przyznanie prawa do jednorazowego odszkodowania wyłącznie w sytuacji, gdy stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu ma związek z wypadkiem przy pracy rolniczej lub rolniczą chorobą zawodową”. Zdaniem skarżącego, jest to „klasyczny przykład dyskryminacji i nierównego traktowania obywatela przez Państwo” (art. 32 Konstytucji). Skarżący stwierdził, że rolnik, który dodatkowo prowadzi działalność gospodarczą, chociaż podlega nadal, na podstawie art. 5a u.u.s.r., ubezpieczeniu społecznemu rolników i odprowadza składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz podwyższoną składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, nie ma prawa do odszkodowania, gdy do wypadku doszło przy wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem działalności pozarolniczej. Nierówne traktowanie skarżącego, w porównaniu do osób prowadzących wyłącznie działalność rolniczą lub pozarolniczą pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W ocenie skarżącego, działanie ustawodawcy świadczyć może o pominięciu legislacyjnym, lub – z uwagi na utrzymywanie tego stanu prawnego mimo sygnalizowanej konieczności

ści jego zmiany (m.in. w postanowieniu TK z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12) – o celowym działaniu ustawodawcy, mającym zniechęcić obywateli do łączenia rolniczej działalności gospodarczej z działalnością pozarolniczą. Godzi więc pośrednio w wolność działalności gospodarczej, na której opiera się zasada społecznej gospodarki rynkowej wyrażona w art. 20 Konstytucji oraz wprowadza „ograniczenia wolności gospodarczej bez ważnego interesu publicznego”, co jest niezgodne z art. 22 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 15 maja 2019 r., w imieniu Sejmu, wniósł o umorzenie postępowania 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.; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy uzasadnienia skargi, stwierdził, że skarżący domaga się wprowadzenia unormowania umożliwiającego osobie, która wybrała społeczne ubezpieczenie rolnicze, jednoczesne podleganie powszechnemu ubezpieczeniu wypadkowemu i uzyskanie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Marszałek Sejmu, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, rozważył, czy skarga dotyczy pominięcia czy zaniechania prawodawczego. Ostatecznie uznał, że zadośćuczynienie żądaniu skargi musiałoby polegać na wykreowaniu odrębnego trybu podlegania rolników ubezpieczeniu z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie chodzi zatem o żądanie uzupełnienia kwestionowanego przepisu, ale o wykreowanie nowej regulacji. Z tego względu Marszałek Sejmu przyjął, że zarzut skargi dotyczy zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału.

2.2. Dodatkowo Marszałek Sejmu wskazał, że zarówno skarga, jak i jej uzupełnienie wykazują deficyty w warstwie argumentacyjnej w odniesieniu do rekonstrukcji konstytucyjnego źródła ewentualnego obowiązku ustawodawcy uregulowania pominiętej – zdaniem skarżącego – kwestii.

Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynikają jakiegokolwiek prawa czy uprawnienia do świadczeń socjalnych o konkretnej, sprecyzowanej treści, formie czy zakresie, a roszczenia o świadczenia socjalne mają podstawę w regulujących je szczegółowo przepisach ustaw (to ustawa normuje rodzaj, formę, zakres i treść konkretnych praw zabezpieczenia społecznego). W związku z tym nie można uznać, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz regulacji w ustawie żądanego w skardze roszczenia o odszkodowanie z tytułu wypadku podczas prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że istotą zarzutu rozpatrywanej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie prawodawcze niepodlegające kognicji Trybunału, co uzasadnia wnioski o umorzenie postępowania.

2.3. Niezależnie od powyższych ustaleń, Sejm dostrzegł także inne wady formalne skargi. Po pierwsze, art. 2 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli, co tylko wyjątkowo jest dopuszczalne w skardze konstytucyjnej i wymaga wyprowadzenia z tego przepisu, w należyty sposób, prawa podmiotowego lub wolności, nieujętych w innych normach konstytucyjnych. Skarżący nie spełnił tego warunku. Po drugie, skarżący jako samodzielny wzorzec kontroli potraktował także art. 32 Konstytucji. Świadczy o tym zarówno konstrukcja *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i systematyka jej uzasadnienia. Tym samym są podstawy do przyjęcia, że skarżący nie powiązał art. 32 Konstytucji z innym przepisem Konstytucji, wyrażającym prawo podmiotowe.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 marca 2019 r. zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie niniejszej skargi podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.1. Prokurator Generalny, odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, przypomniał, że zakwestionowany art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem; postanowieniem z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, Trybunał, 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.), umorzył postępowanie w sprawie. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sposób zakończenia postępowania ma znaczenie dla niniejszej sprawy, w której również zaskarżono art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. w zakresie braku postulowanej przez skarżącego regulacji. Z uwagi na to, że zarzut dotyczy niepełnej regulacji, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności rozważył, czy skarga inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego, czy też, w istocie, zmierza do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału.

Ratio legis kolejnych zmian w u.u.s.r. oraz analiza poglądów Trybunału doprowadziła Prokuratora Generalnego do wniosku, że zakwestionowany w skardze konstytucyjnej brak unormowania, które umożliwiałoby 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 kryteriów pominięcia prawodawczego. Nie ulega 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.

W ocenie Prokuratora Generalnego, o tym, że przedmiotem zaskarżenia jest zaniechanie ustawodawcze przesądzają również ewentualne skutki wyroku. Gdyby Trybunał orzekł zgodnie ze wskazanym w skardze konstytucyjnej kierunkiem i zakresem zaskarżenia, oznaczałoby to *de facto* konieczność wprowadzenia nieprzewidzianej w przepisach regulacji pozwalającej na objęcie powszechnym ubezpieczeniem wypadkowym osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu w ramach odrębnego systemu rolniczego, a więc wyrok Trybunału miałby w istocie charakter prawotwórczy.

Ponadto Prokurator Generalny, uwzględniając wnioski Trybunału w sprawie o sygn. SK 64/12, stwierdził, że brak jest jakościowej tożsamości lub daleko idącego podobieństwa rozwiązania, którego domaga się skarżący oraz treści uregulowanych w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., co wskazuje, że podniesiony w skardze zarzut dotyczy zaniechania ustawodawczego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie przedstawił argumentów wykazujących istnienie konstytucyjnego nakazu uregulowania pominiętej kwestii w sposób wskazany w skardze. 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, konkretnego świadczenia w ramach zabezpieczenia społecznego, a w szczególności jednorazowego odszkodowania. 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.

Niezależnie od powyższego, Prokurator Generalny zauważył, że art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą być w niniejszej sprawie uznane za odpowiednie wzorce kontroli. W *petitum* skargi konstytucyjnej zostały powołane samodzielnie. Z kolei z analizy uzasadnienia skargi wynika, że naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości spo-

łecznej oraz zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucyjnej, skarżący wiąże z zasadą wolności gospodarczej. Zestawienie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. z art. 20 i art. 22 Konstytucji wskazuje, że brak jest związku normatywnego pomiędzy zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, co dodatkowo przesądza o niedopuszczalności orzekania w tym zakresie.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 lutego 2019 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 299, ze zm.; dalej: u.u.s.r.), „w zakresie pozbawienia rolników (prowadzących obok gospodarstwa rolnego również działalność poza rolniczą) możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (zabezpieczenia społecznego) związanego z działalnością poza rolniczą, 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.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.u.s.r.:

„Jednorazowe odszkodowanie przysługuje:

- 1) ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej;
- 2) (uchylony);
- 3) członkom rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej;
- 4) (uchylony)”.

Zakwestionowany art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, przesądzającego o prawidłowości decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) o odmowie przyznania skarżącemu prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku, któremu uległ w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą.

Zdaniem skarżącego, przyznanie – na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. – prawa do jednorazowego odszkodowania wyłącznie w sytuacji, gdy stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu ma związek z wypadkiem przy pracy rolniczej lub rolniczą chorobą zawodową stanowi „klasyczny przykład dyskryminacji i nierównego traktowania obywatela przez Państwo” i świadczy o pominięciu legislacyjnym. Skarżący wskazał jako samodzielne wzorce kontroli: art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej dowodzi, że skarżący nie dąży do usunięcia z obrotu prawnego art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., lecz do rozszerzenia zakresu jego stosowania. Skarżący domaga się uzupełnienia obowiązujących przepisów o regulację zapewniającą rolnikowi prawo do jednorazowego odszkodowania, także w sytuacji, gdy wypadek będzie miał związek z prowadzoną przez niego działalnością pozarolniczą. Sposób sformułowania i uzasadnienie zarzutu, sugerujące brak określonej regulacji, rodzi wątpliwości co do dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał niniejszej skargi konstytucyjnej.

1.2. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Badanie przez Trybunał, 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 konstytucyjnej nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji jej dopuszczalności (zob. np. postanowienia TK z: 6 lipca 2016 r., sygn. SK 27/15, OTK ZU A/2016, poz. 55; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU A/2019, poz. 8).

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”.

Skarżący zakwestionował 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”. Tak sformułowany zarzut, postawiony wobec art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., jest oczywiście nieadekwatny, ponieważ wskazany przepis nie „pozbawia” rolników możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu związanemu z działalnością pozarolniczą, lecz przewiduje prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Zasady objęcia ubezpieczeniem osób prowadzących działalność pozarolniczą określa ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.), zaś zakres świadczeń przysługujących z tytułu tego ubezpieczenia w razie wypadku określa ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1205; dalej: ustawa z 2002 r.). Wyjątkowo, na podstawie art. 5a u.u.s.r., rolnik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy u.u.s.r. nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności – przy spełnieniu określonych warunków – może podlegać nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Zarzut sformułowany w *petitum* skargi konstytucyjnej nie ma więc bezpośredniego związku z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.

Poza tym zarzut o „pozbawieniu” kogoś prawa ma sens tylko o tyle, o ile wcześniej prawo tej osobie przysługiwało. Z założenia żaden przepis nie może kogokolwiek pozbawić prawa, którego nie ma (zob. postanowienie TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161).

Trybunał wielokrotnie wskazywał, że rekonstrukcji zarzutu dokonuje się zarówno na podstawie treści *petitum*, jak i uzasadnienia, które – jako integralna część skargi – stanowi usystematyzowanie oraz rozwinięcie wątpliwości wskazanych na początku pisma inicjującego postępowanie (zob. np. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 16/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 160). W uzasadnieniu skargi skarżący zarzucił naruszenie art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, „z uwagi na przyznanie prawa do jednorazowego odszkodowania wyłącznie w sytuacji, gdy stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu ma związek z wypadkiem przy pracy rolniczej lub rolniczą chorobą zawodową”. Poza tym należy mieć na uwadze, że ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego dotyczyło odmowy przyznania jednorazowego odszkodowania na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., a nie odmowy objęcia ubezpieczeniem, które umożliwiłoby skarżącemu otrzymanie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku, któremu uległ przy wykonywaniu działalności pozarolniczej. Wziąwszy pod uwagę *petitum* i uzasadnienie skargi konstytucyjnej, należy przyjąć, że skarżą-

cy upatruje niekonstytucyjności art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. w braku regulacji umożliwiającej przyznanie rolnikowi (ubezpieczonemu na podstawie u.u.s.r.), prowadzącemu jednocześnie działalność gospodarczą, jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy – także w sytuacji, gdy wypadek miał związek z pracą pozarolniczą.

Sygnalizowany problem był już wcześniej przedmiotem analizy Trybunału. Postanowieniem z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 115), Trybunał, 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.), 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. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stanął na stanowisku, że brak ochrony ubezpieczeniowej od ryzyka wypadku przy pracy i choroby zawodowej osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, jednocześnie wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą, stanowi problem systemowy. Trybunał wskazał, że „w systemie prawa brakuje właściwego rozwiązania legislacyjnego związanego z możliwością dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej dla osób, które taką działalność wykonują, podlegając ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy. Problem ten powinien być rozważony przez ustawodawcę” (tamże). Sędzia T. Liszcz w zdaniu odrębnym, nawiązując do uzasadnienia postanowienia, przyjęła, iż „Trybunał stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną na zaniechanie ustawodawcze, do którego badania nie jest właściwy i z tego powodu uznał merytoryczne orzeczenie za niedopuszczalne” (tamże).

Należy zauważyć, że w postanowieniu z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, Trybunał nie stwierdził, że przyczyną umorzenia postępowania było ustalenie, iż w istocie skarga dotyczy zaniechania, a nie pominięcia ustawodawczego. Trybunał podniósł jednak, że „skarżący kwestionuje abstrakcyjnie system zależności w ramach ubezpieczeń społecznych. Postuluje on określone rozwiązanie legislacyjne, dotyczące osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, które jego zdaniem, najlepiej odpowiadałyby konstrukcji i powiązaniu systemu powszechnego z systemem ubezpieczeń społecznych rolników. W ocenie Trybunału, nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych, traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Zatem, skarżący kwestionuje niekonstytucyjne zróżnicowanie grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Domaganie się określonego ukształtowania sytuacji prawnej osób, korzystających z ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej” (tamże).

Niezależnie od przyczyny umorzenia postępowania w sprawie o sygn. SK 64/12, należy zaznaczyć, że orzeczenie to nie stanowi ujemnej przesłanki procesowej w odniesieniu do postępowania dotyczącego rozpoznawanej obecnie skargi konstytucyjnej. Niemniej jednak wskazuje na wątpliwości co do charakteru zarzutu, który dotyczy braku określonej regulacji. Zważywszy na to, oraz na stanowiska uczestników postępowania – Sejmu i Prokuratora Generalnego na tle niniejszej skargi konstytucyjnej rozstrzygnięcia wymaga przede wszystkim kwestia, czy skarga inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego, czy też w istocie zmierza do skontrolowania zaniechania prawodawczego.

2. Pominięcie i zaniechanie w orzecznictwie Trybunału.

W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest właściwy w szczególności do orzekania w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W ramach tej kontroli Trybunał dopuszcza ocenę aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej – pominięcie prawodawcze (w orzecznictwie TK określane też pominięciem „ustawodawczym” lub „legislacyjnym”). Natomiast Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że jego kognicji nie podlega badanie zaniechania prawodawczego, stąd tak istotne jest odróżnienie w orzecznictwie Trybunału pominięcia od zaniechania.

2.1. Trybunał stoi na stanowisku, że jego kompetencja nie sięga tam, gdzie ustawodawca pozostawia określoną kwestię poza uregulowaniem prawnym, w sposób zamierzony doprowadzając do powstania luki prawnej (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). W takiej sytuacji, dla usunięcia stanu niezgodności z Konstytucją, niezbędna jest interwencja ustawodawcy (zob. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). W piśmiennictwie tę granicę kompetencji Trybunału kwalifikuje się jako lukę aksjologiczną, zachodzącą wówczas, gdy „brak regulacji wynika z zamierzonej (czy choćby tolerowanej) polityki legislacyjnej” (zob. E. Łętowska, K. Gonera, *Art. 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” z. 9/2003, s. 4-5). W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie ma on kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych (powyższego podsumowania dokonał TK w pełnym składzie w postanowieniu z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13). Ponadto Trybunał w pełnym składzie przyjął, że zaniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw. Ze względu na to, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd konstytucyjny nie jest upoważniony do badania zaniechań prawodawczych, to z punktu widzenia jego kognicji obojętne jest, czy obowiązek wydania aktu wyznacza norma konstytucyjna (tak zazwyczaj w przypadku ustaw), czy jest on wyznaczony przez akt niższej rangi (tak zazwyczaj w przypadku aktów wykonawczych). Uprawnione jest twierdzenie, że z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną (zob. wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał odróżnia zaniechanie prawodawcze od pominięcia prawodawczego. Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyroki z: 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (zob. np. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i powołane tam orzecznictwo TK). 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. Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują

pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125).

Z przypadkiem pominięcia, który w praktyce następuje najczęściej, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11).

2.2. W praktyce określenie granicy między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym może budzić wątpliwości. W orzecznictwie Trybunału wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Trybunał bierze pod uwagę *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (zob. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Kolejne kryterium wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Przy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (zob. postanowienia z: 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09; 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30). Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. „Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (zob. wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01)” – (zob. postanowienia z 17 października 2018 r., sygn. SK 11/17, OTK ZU A/2018, poz. 61; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76).

Innym kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29). Pominięcie może być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Skonfrontowanie zarzutu stawianego zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej regulacji z kryteriami, które są pomocne w rozstrzygnięciu, czy mamy do czynienia z pominięciem, czy z zaniechaniem prawodawczym, prowadzi do wniosku, że brak unormowania w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. prawa osób ubezpieczonych na podstawie u.u.s.r. do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku, któremu ubezpieczony uległ przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, należy zakwalifikować jako zaniechanie prawodawcze.

3.1. Po pierwsze, art. 10 ust. 1 u.u.s.r. wskazuje jednoznacznie krąg podmiotów, którym przysługuje jednorazowe odszkodowanie na podstawie ubezpieczenia społecznego rolni-

ków oraz zdarzenie, będące ryzykiem ubezpieczeniowym, tj. stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Adresatami tego przepisu są zatem rolnicy objęci ubezpieczeniem społecznym rolników, którzy ulegli wypadkowi przy pracy rolniczej (pojęcie wypadku przy pracy rolniczej zostało zdefiniowane w art. 11 ust. 1 u.u.s.r.).

Sytuacja „ubezpieczeniowa” rolników, którzy obok prowadzonej działalności rolniczej prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą została uregulowana, na zasadzie wyjątku, w art. 5a ust. 1 u.u.s.r.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.u.s.r.: „Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie następujące warunki:

1) złoży w Kasie oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności;

2) jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym;

3) nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym;

4) nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;

5) kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza kwoty 3376 zł”.

W wypadku rolnika korzystającego z możliwości kontynuowania ubezpieczenia rolniczego na podstawie art. 5a u.u.s.r. ma więc miejsce sytuacja wyjątkowa. Rolnik płaci składki w ramach KRUS (w tym, na mocy art. 17 ust. 2 u.u.s.r., podwójną składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, oraz składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, w takiej samej wysokości jak pozostali rolnicy). Zatem, chociaż prowadzi działalność pozarolniczą to jest wyłączony z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji tego wyboru rolnik nie jest też objęty ubezpieczeniem wypadkowym z systemu powszechnego, które jest powiązane z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w ramach tego systemu. W związku z tym nie może się domagać jednorazowego odszkodowania na podstawie ustawy z 2002 r., jak również nie może otrzymać jednorazowego odszkodowania na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., jeżeli wypadkowi ulegnie w związku z działalnością pozarolniczą.

Rolnik podlegający ubezpieczeniu na podstawie art. 5a u.u.s.r., płaci składkę emerytalno-rentową na podstawie art. 17 ust. 2 u.u.s.r. w podwójnej wysokości. Natomiast na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie płaci składkę w takiej samej wysokości jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej i z tego tytułu przysługuje mu m.in. jednorazowe odszkodowanie, o ile ulegnie wypadkowi przy pracy rolniczej. Ubezpieczenie od wypadku przy pracy w rolnictwie nie może natomiast zapewnić ochrony w razie wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej.

Jak przypomniał w pisemnym stanowisku Sejm, problem roszczeń odszkodowawczych za wypadek przy pracy rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą ustawodawca dostrzegł w związku z propozycją uchylecia ust. 3a w art. 8 u.u.s.r.; przepis ten przewidywał dwukrotnie większą stawkę na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie za rolnika, o którym mowa w art. 5a u.u.s.r. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wskazano między innymi, że:

„Zmiana zawarta w przedmiotowym projekcie w art. 1 pkt 5 lit. c (uchylenie w art. 8 ust. 3a) 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). Uchwalona ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. Nr 79, poz. 667) zniósła obowiązek opłacania podwyższonej składki na ubezpieczenie wypadkowe. 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 (zob. art. 8 ust. 1 u.u.s.r.).

Zdaniem Trybunału, nie ma wątpliwości, że *ratio legis* art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. było przyznanie prawa do jednorazowego odszkodowania jedynie rolnikom, którzy ulegli wypadkowi przy pracy rolniczej. Brak unormowania w ramach tego przepisu prawa osób ubezpieczonych na podstawie art. 5a u.u.s.r. do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, było zamierzonym działaniem ustawodawcy. Okoliczność ta nie może samoistnie przesądzać o niedopuszczalności wydania wyroku. Przemawia jednak za stwierdzeniem, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zaniechanie, a nie pominięcie prawodawcze.

3.2. Po drugie, skarżący nie wykazał jakościowej tożsamości lub co najmniej znaczącego podobieństwa materii, która nie została uwzględniona w zakwestionowanym przepisie i materii w nim ulokowanej.

Jak Trybunał zaznaczył wcześniej, adresatami art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. są osoby podlegające ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały uszczerbku na zdrowiu na skutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Wobec tego nie można się domagać, by przepis ten regulował ryzyko wypadku lub choroby zawodowej związanej z prowadzeniem 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 (zob. postanowienie TK z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12).

Osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, przysługują wyłącznie świadczenia związane z ryzykiem prowadzenia działalności rolniczej. Skarżący domaga się w istocie ukształtowania odrębnego trybu podlegania rolników ubezpieczeniu z tytułu wypadku przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Pomimo sugestii wyrażonych w postanowieniu z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, jak i wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, o którym mowa w tym postanowieniu, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie określonych rozwiązań prawnych. Trybunał nie może go w tym zastąpić.

Jak zauważył Prokurator Generalny, 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 daleko idącej interwencji ze strony ustawodawcy i stworzenia odrębnego trybu, dopuszczającego dobrowolne przystąpienie do powszechnego ubezpieczenia wypadkowego przez osoby podlegające ubezpieczeniu rolniczemu (obecnie w systemie powszechnym objęcie ubezpieczeniem wypadkowym jest wyłącznie obligatoryjne; natomiast ubezpieczenie wypadkowe „na wniosek” przewiduje art. 7 ust. 2 u.u.s.r.).

Skarżący, stawiając zarzut pominięcia legislacyjnego, ograniczył się do zacytowania fragmentu zdania odrębnego do postanowienia TK z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12. Nie wykazał jednak tożsamości materii, której brak zarzuca (brak prawa do jednorazowego odszkodowania ze względu na „pozbawienie możliwości ubezpieczenia”) oraz materii regulowanej w zakwestionowanym przepisie, przewidującym prawo rolnika do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

3.3. Po trzecie, jak podniósł Trybunał w postanowieniu z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, w wypadku, gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest brak regulacji prawnej, skutkującej nierównością podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej beczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji, nawet 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” (zob. postanowienia TK z: 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08; 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14).

W ocenie Trybunału, z Konstytucji nie wynika nakaz uregulowania materii „pominiętej”, zdaniem skarżącego, w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. Skarżący upatruje tego nakazu w treści art. 67 ust. 1 Konstytucji: „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”.

Zdaniem skarżącego, obowiązujący art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. pozbawił skarżącego zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, z uwagi na ograniczenie uprawnienia do jednorazowego odszkodowania wyłącznie do przypadków doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

Skarżący nie wziął pod uwagę, 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” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; zob. również wyroki TK z: 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

W wyroku z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14), Trybunał wskazał, że „ustawodawca, na podstawie wyraźnej delegacji konstytucyjnej, stał się

podmiotem upoważnionym do określenia elementów treściowych prawa do zabezpieczenia społecznego. Ma w tym zakresie dosyć dużą swobodę, która nie może być jednak uznawana za nieograniczoną. Ustawodawca ma określić elementy prawa do zabezpieczenia społecznego. Związanie to obejmuje zarówno sferę podmiotową – wskazane prawo przyznano wyłącznie obywatelom, jak i sferę przedmiotową – dotyczyć ma okoliczności związanych z osiągnięciem wieku emerytalnego, niezdolnością do pracy, bądź pozostawaniem bez pracy. Ustawodawca precyzuje jednocześnie, że chodzić ma tylko o taką niezdolność do pracy, która wynika z choroby lub inwalidztwa. Podobnie wskazuje, że chodzi o «pozostawanie bez pracy», które wiąże się jednocześnie z brakiem innych środków utrzymania danej osoby. W obu sytuacjach określonych w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego odnosi się – co do zasady – do osób, które nie są zdolne bądź też nie mogą pracować, a przez to nie są w stanie same zdobywać w ten sposób jakichkolwiek środków na swoje utrzymanie”.

W wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, Trybunał wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

Analiza orzecznictwa Trybunału, pozwala stwierdzić, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nakaz przyznania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które uległy wypadkowi przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, jakiegokolwiek konkretnego świadczenia w ramach zabezpieczenia społecznego, a w szczególności jednorazowego odszkodowania. Tym samym nie zostało spełnione kolejne kryterium, niezbędne do stwierdzenia, że skarga dotyczy pominięcia ustawodawczego. Niewątpliwie zarzut skarżącego dotyczy zaniechania ustawodawczego.

Skarżący oczekiwał, że Trybunał – mocą swego wyroku – rozszerzy zakres prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku na wszystkich rolników prowadzących jednocześnie działalność pozarolniczą, niezależnie od tego, czy wypadek miał miejsce przy pracy rolniczej, czy wiązał się z prowadzoną działalnością pozarolniczą. Należy zatem podkreślić, że ewentualne zagwarantowanie ochrony rolnikom w razie wypadku przy pracy pozarolniczej wymagałoby interwencji ustawodawcy, na co wskazywał Trybunał w sprawie o sygn. SK 64/12. Konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjne, nie zaś – pominięcie (zob. postanowienie TK z 9 czerwca 2011 r., sygn. Tw 31/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 190).

Kwalifikacja zarzucanego przez skarżącego braku regulacji jako zaniechania, wobec niedopuszczalności orzekania przez Trybunał o zaniechaniu prawodawczym, skutkuje umorzeniem postępowania 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.; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Powyższego rozstrzygnięcia nie zmienia okoliczność, że skarżący powołał w *petitum* skargi konstytucyjnej, jako samodzielne wzorce kontroli, także art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Przede wszystkim należy ponownie podkreślić, że art. 2 Konstytucji, co do zasady, nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli przepisów zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej. Przesłanką dopuszczalności wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest naruszenie jej norm określających wolności lub prawa. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnej podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną, jeśli nie wskazano, w zakresie jakich konkretnych wolności lub praw konstytucyjnych zasady te nie zostały dochowane (zob. np. postanowienie z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47).

Również art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, wyrażające konstytucyjne prawo do równego traktowania i niedyskryminacji, nie mogą stanowić – według utrwalonego orzecznictwa Trybunału – samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być zatem naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. np. postanowienia z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159, a także wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103).

Co prawda w skardze i w piśmie uzupełniającym, skarżący wiąże naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji z naruszeniem zasady wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), jednak tak skonstruowany zarzut nie pozostaje w związku z zakwestionowanym przepisem; art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. nie zakazuje, czy też nie ogranicza, prowadzenia działalności gospodarczej.

Na marginesie należy przypomnieć, że uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna oraz wskazania, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi podmiotami, a więc czy zachodzi podobieństwo stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. W wypadku zarzutu naruszenia zasady równości konieczne jest wykazanie, że podmioty podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, zaś w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione. Skarżący nie zawarł wymaganej argumentacji w skardze, nie podjął nawet polemiki ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w postanowieniu z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, że nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych, traktować jako podmioty posiadające tę samą cechę relewantną. „Zatem, skarżący kwestionuje niekonstytucyjne zróżnicowanie grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji” (tamże). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał już, że „[r]óżne traktowanie świadczeniobiorców, którzy nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza (...) zasady równości, a nawet nie pozwala na analizowanie ich sytuacji jako podobnej z punktu widzenia tej zasady” (wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77).

3.5. Niezależnie od ustalenia, że skarga konstytucyjna dotyczy zaniechania prawodawczego, co stanowi wystarczającą podstawę umorzenia postępowania, Trybunał stwierdził, że skarga nie spełniła ustawowych wymagań w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r. z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji

oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (zob. postanowienie TK z 8 czerwca 2011 r., sygn. SK 14/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 45).

4. Podsumowanie.

4.1. Możliwość kontynuowania ubezpieczenia w ramach KRUS przez rolnika podejmującego działalność gospodarczą jest w istocie przywilejem, zważywszy na znacznie niższy koszt takiego ubezpieczenia, w porównaniu z kosztami ubezpieczenia w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń. Ubezpieczenie w ramach KRUS nie gwarantuje jednak rolnikowi prawa do jednorazowego odszkodowania w razie wypadku czy choroby zawodowej związanych z prowadzoną przez niego działalnością pozarolniczą. W tym skarżący upatruje niekonstytucyjności zakwestionowanego art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.

4.2. Obowiązek rozszerzenia przez ustawodawcę zakresu podmiotowo-przedmiotowego art. 10 ust. 1 u.u.s.r. – przez objęcie prawem do jednorazowego odszkodowania ubezpieczonych na podstawie art. 5a u.u.s.r., którzy ulegli wypadkowi w związku z działalnością pozarolniczą – nie wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazującego równe traktowanie podmiotów podobnych.

Po pierwsze, osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych nie można uznać za podmioty posiadające cechę wspólną (opłacanie takich samych składek ubezpieczeniowych). Obie te grupy podmiotów nie są więc podmiotami podobnymi w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, nie jest tak, że „rolnik prowadzący wyłącznie działalność rolniczą jest w lepszej sytuacji niż rolnik prowadzący także działalność pozarolniczą”. Skarżący twierdzi, że otrzymałby odszkodowanie, „gdyby nie prowadził działalności pozarolniczej a wyłącznie prowadzi działalność rolniczą” (s. 3 uzupełnienia skargi). Taki wniosek byłby zasadny przy założeniu, że wypadek miał związek z działalnością rolniczą, tymczasem wypadek skarżącego miał związek z działalnością pozarolniczą.

Obowiązek rozszerzenia zakresu art. 10 ust. 1 u.u.s.r. nie wynika też z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Powołany przepis nie gwarantuje konkretnych świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego. Brak prawa osób ubezpieczonych na podstawie art. 5a u.u.s.r. do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy działalności pozarolniczej nie oznacza jednak, że rolnik nie ma prawa do innych świadczeń. Ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni przysługuje zasiłek chorobowy (art. 14 ust. 1 u.u.s.r.), a jeżeli 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.).

4.3. Problem, który wystąpił na tle skargi konstytucyjnej, dotyczy braku ochrony ubezpieczeniowej osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, jednocześnie wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą, od ryzyka wypadku przy pracy pozarolniczej. Problem ten, jak zaznaczono na wstępie, nie ma bezpośredniego związku z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r., określającym krąg podmiotów i przesłanki przyznania jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

Rozwiązanie problemu braku pełnej ochrony rolników prowadzących jednocześnie działalność pozarolniczą, stanowiącego niespójność w systemie prawa (system ubezpieczenia społecznego nie przewiduje możliwości dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu prowadzonej przez rolnika działalności gospodarczej), wymaga przemyślanej ingerencji ustawodawcy pozytywnego (zob. wypowiedzi biegłych w sprawie o sygn. SK 64/12).

4.4. Zważywszy, że Konstytucja nie nakłada obowiązku rozszerzenia zakresu podmiotowo-przedmiotowego art. 10 ust. 1 u.u.s.r. w sposób przedstawiony w skardze konstytucyjnej oraz biorąc pod uwagę, że nie ma zbieżności (tożsamości treściowej) między normatywną treścią art. 10 ust. 1 u.u.s.r. a ewentualnym rozszerzeniem katalogu podmiotów tam wymienionych o rolników, którzy ulegli wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, Trybunał uznał, że skarga nie dotyczy pominięcia prawodawczego, będącego źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, lecz zaniechania prawodawczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał że skarga konstytucyjna nie odpowiadała wymogom wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawowych przepisów regulujących postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej. W związku z tym zachodzą przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.