



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2017 r.

Pozycja 29

POSTANOWIENIE z dnia 20 kwietnia 2017 r. Sygn. akt K 46/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2017 r., wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz. U. poz. 123) w zakresie, w jakim 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 zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim 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 zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Izb Rolniczych (dalej: wnioskodawca, KRIR lub Rada) wniosła 23 listopada 2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności:

1) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz. U. poz. 123; dalej: ustawa o składkach za 2012 r.) w zakresie, w jakim 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 art. 2 Konstytucji (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej),

2) art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r. w zakresie, w jakim 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 Konstytucji (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej),

3) ustawy o składkach za 2012 r., z uwagi na nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych na etapie jej projektowania, z art. 2 Konstytucji (w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasady techniki prawodawczej).

1.1. Wnioskodawca zwrócił na wstępie uwagę, że zakwestionowana ustawa o składkach za 2012 r. miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). Wyrok stwierdzał niezgodność art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.) 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 osiągniętych przez nich przychodów.

W ocenie KRIR, ustawodawca, uchwalając ustawę o składkach za 2012 r., zignorował konieczność uzależnienia wysokości składki od osiągniętych przez rolnika przychodów i jego zdolności płatniczej. Tymczasem 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”.

Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy naruszają zasadę równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasadę równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji). Rolnicy powinni być zobowiązani do opłacenia składki zdrowotnej od podstawy stanowiącej kwotę netto ich dochodów, w wysokości obowiązującej powszechnie. Nie ma uzasadnienia traktowanie rolników w sposób odmienny od innych ubezpieczonych. Jedynie przyjęcie, jako podstawy wymiaru wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne

rolników, faktycznej sytuacji ekonomicznej podmiotów objętych ubezpieczeniem, urzeczywistni realizację fundamentalnych zasad konstytucyjnych.

Ustawodawca w art. 2 ustawy o składkach za 2012 r. przewidział, że wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty dla celów ustalania wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Ustawodawca, uzależniając wysokość składki od wielkości posiadanego przez rolnika gruntu rolnego, wybrał kryterium irrelevantne z punktu widzenia różnicowania wysokości składek opłacanych przez rolników, jako że nie stanowi ono wyznacznika ekonomicznego ani nie uzasadnia rentowności gospodarstwa rolnego. Ponadto posiadanie gospodarstwa w żadnym wypadku nie świadczy o faktycznym jego prowadzeniu i osiągnięciu zeń dochodów.

Nieusprawiedliwione jest przy tym, 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; np. rolnicy prowadzący sad w gospodarstwie rolnym o powierzchni mniejszej niż 6 hektarów osiągają roczne obroty 500 000 zł, a mimo to na gruncie kwestionowanego zapisu będą zwolnieni z płacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zwalniając część rolników z obowiązku opłacania składki, ustawodawca naruszył zasadę powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, przy czym tego zwolnienia to nie uzasadnia zasada sprawiedliwości społecznej. Istotą zasady sprawiedliwości społecznej jest niedyskryminowanie jednych grup społecznych w stosunku do innych, gdy nie jest to poparte obiektywnymi wymogami i kryteriami.

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, jeśli chodzi o 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 pełnoletności, podczas gdy dzieci innych ubezpieczonych mają prawo do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej w ramach składki opłacanej przez ich rodziców.

Wskazane argumenty, zdaniem wnioskodawcy, uzasadniają również zarzut 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.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowana regulacja jest także sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa. Ustawa o składkach za 2012 r., w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, obowiązującym od 1 lutego 2012 r., nie była konsultowana z KRIR. Do konsultacji był przedstawiony poselski projekt nowelizacji, którego założenia były całkowicie odmienne od rządowego projektu ustawy. Rada przekazała uwagi do obydwu projektów nowelizacji.

1.3. KRIR uzasadniła swoją legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału, wskazując, że na mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927, ze zm.; dalej: u.i.r.), 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 u.i.r. rolników. W świetle art. 37 u.i.r. izby rolnicze tworzą Krajową Radę Izb Rolniczych. Zgodnie z art. 38 u.i.r. 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.

KRIR stwierdziła, że art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o składkach za 2012 r. reguluje sposób obliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników, których szeroko pojęte interesy reprezentuje Rada na mocy art. 38 u.i.r. oraz § 7 statutu Rady. Uznać zatem należy, że ustawa o składkach za 2012 r., regulująca wysokość obciążeń publicznoprawnych nałożonych na rolników, jest ściśle związana z działalnością Rady, a w konsekwencji może być przedmiotem wniosku do Trybunału.

Podstawą wystąpienia z wnioskiem do Trybunału jest uchwała Rady podjęta na posiedzeniu 15 września 2012 r.

2. Wniosek KRIR podlegał wstępnej kontroli. Postanowieniem z 10 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu. Przede wszystkim, Trybunał uznał, że skład podmiotowy KRIR wyklucza możliwość uznania, że jest ona zrzeszeniem osób fizycznych, a tym samym Rada nie może być uznana za organizację zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Niezależnie od powyższej oceny, Trybunał stwierdził, że sprawa, która jest przedmiotem wniosku, nie należy do zakresu działania Rady.

Wnioskodawca zaskarżył postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał w postanowieniu z 12 sierpnia 2016 r. (sygn. Tw 58/12) uznał, że Rada może domagać się ochrony praw rolników, gdyż adresatami art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r. jest właśnie ta grupa zawodowa. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że Rada nie ustosunkowała się do podstaw odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w części dotyczącej zarzutu naruszenia, z uwagi na brak konsultacji społecznych, procedury uchwalenia ustawy o składkach z 2012 r. Należało więc przyjąć, że w tej części Rada podzieliła stanowisko Trybunału wyrażone w zaskarżonym postanowieniu z 10 października 2013 r. (sygn. Tw 58/12).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne – przedmiot wniosku.

1.1. Wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej także: wnioskodawca, KRIR lub Rada) dotyczy wysokości i zasad wymierzania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca przedłużał działanie tej ustawy na następne lata, co wiązało się z odpowiednimi zmianami tytułu ustawy i jej niektórych przepisów. Po ostatniej nowelizacji ustawa otrzymała tytuł: „ustawa o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2016”. Biorąc pod uwagę zakres zaskarżenia, Trybunał przyjął, że przedmiotem kontroli jest art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2016 (Dz. U. poz. 123, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. (dalej: ustawa o składkach za 2012 r.).

Wnioskodawca zakwestionował art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r., oraz całość ustawy o składkach za 2012 r., z uwagi na brak konsultacji społecznych

„na etapie jej projektowania”.

Trybunał w niniejszym składzie, określając przedmiot wniosku Rady, wziął pod uwagę ustalenia Trybunału przyjęte w postanowieniu z 12 sierpnia 2016 r. (sygn. Tw 58/12). Trybunał, rozpoznając zażalenie KRIR, przyjął, że nie dotyczyło ono odmowy nadania wnioskowi biegu w zakresie zarzutu naruszenia procedury uchwalania ustawy o składkach za 2012 r. To znaczy, że Trybunał zbadał zasadność odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi KRIR tylko w zakresie dotyczącym art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r. i uznał, że w tym zakresie należy nadać wnioskowi dalszy bieg.

Reasumując, z treści postanowień Trybunału, wydanych w ramach kontroli wstępnej, wynika, że do dalszego rozpoznania przekazany został wniosek KRIR o zbadanie zgodności art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r. z art. 23, art. 32, art. 68 ust. 2, art. 84 oraz art. 2 Konstytucji (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej).

1.2. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, nadanie wnioskowi dalszego biegu nie przesądza o merytorycznym rozpoznaniu sprawy. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy przede wszystkim zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy (zob. np. wyrok z 22 listopada 2016 r., sygn. K 13/15, OTK ZU A/2016, poz. 88).

2. Legitymacja wnioskodawcy.

2.1. Trybunał w niniejszym składzie podzielił stanowisko, zajęte w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 19 lipca 2016 r., sygn. Tw 4/13 (OTK ZU B/2016, poz. 485), do którego odwołał się Trybunał w postanowieniu uwzględniającym zażalenie wnioskodawcy, że w grupie podmiotów wywodzących swoje uprawnienie do zainicjowania kontroli konstytucyjności z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji mogą się również znaleźć organizacje o mieszanym statusie. Chodzi w tym wypadku o podmioty, które mają charakter zawodowy – stanowią reprezentację osób fizycznych wykonujących określony zawód, a oprócz tego noszą też pewne cechy organizacji gospodarczej – zrzeszają osoby prawne prowadzące jakiś rodzaj działalności gospodarczej. Trybunał uznał, że mieszany status KRIR nie przekreślił zatem – sam w sobie – możliwości traktowania tego podmiotu jak organizacji zawodowej. KRIR zrzesza osoby wykonujące zawód rolnika i jest organizacją reprezentatywną dla takiej kategorii osób. Celem i funkcją tego podmiotu jest reprezentowanie rolników oraz podejmowanie działań związanych z wykonywaniem tego zawodu.

Trybunał jednocześnie podkreślił w postanowieniu o sygn. Tw 4/13, że traktowanie KRIR jako organizacji zawodowej nie przesądza o dopuszczalności inicjowania przez ten podmiot postępowań przed TK w każdej sprawie. Istotą legitymacji przysługującej podmiotom wymienionym m.in. w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, w tym ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych, jest ich ograniczony przedmiotowo zakres zaskarżenia. Samo spełnienie przesłanki podmiotowej, skutkujące uznaniem KRIR za organizację zawodową, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, nie znaczy zatem, że podmiot ten może skutecznie wszcząć kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego wskazanego we wniosku.

2.2. KRIR zakwestionowała zgodność art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r. z art. 23, art. 32, art. 68 ust. 2, art. 84 oraz art. 2 Konstytucji (w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej).

Zgodnie z art. 1 ustawy o składkach za 2012 r.: „Ustawa określa wysokość i sposób opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.:

1) rolników, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm., z wyłączeniem rolników prowadzących działalność wyłącznie w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.) oraz rolników, którzy prowadzą działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej i dodatkowo w gospodarstwie rolnym;

2) domowników rolników, o których mowa w pkt 1 oraz domowników rolników którzy prowadzą działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej i dodatkowo w gospodarstwie rolnym;

3) domowników rolników prowadzących działalność wyłącznie w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników”.

Zakwestionowany art. 2 ust. 1 ustawy o składkach za 2012 r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. stanowił: „Od dnia 1 kwietnia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 2, 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. W gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 1 hektara przeliczeniowego użytków rolnych składka wynosi 1 zł”.

Wnioskodawca zakwestionował art. 2 ust. 1 ustawy o składkach za 2012 r. w zakresie, w jakim 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 kolei art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r. stanowił:

„Składkę na ubezpieczenie zdrowotne:

1) o której mowa w ust. 1, 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”.

Przepis ten został zakwestionowany w zakresie, w jakim 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 zdrowotne rolników opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, natomiast w gospodarstwach rolnych o powierzchni powyżej 6 hektarów przeliczeniowych składkę opłaca ubezpieczony, w więc uniezależnia się zarówno wysokość składki, jak i obowiązek faktycznego jej opłacania przez rolnika, od rzeczywiście osiągniętych przez rolnika przychodów.

2.3 Treść zacytowanych przepisów dowodzi, że adresatami zakwestionowanego przepisu ustawy o składkach za 2012 r. są nie tylko rolnicy, którzy mają obowiązek samodzielnie opłacania składki (zob. art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. b), ale także Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS), obowiązana opłacać składkę na ubezpieczenie zdrowotne osób w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne

rolników (art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a).

W kontekście zacytowanych przepisów wnioskodawca postawił zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji, wskazując, że „nie istnieje rzeczowe uzasadnienie dla traktowania rolników w sposób odmienny od innych ubezpieczonych”; rolnicy powinni opłacać składkę zdrowotną od podstawy stanowiącej kwotę netto ich dochodów w wysokości obowiązującej powszechnie (zob. s. 4 wniosku).

Ponadto naruszenie art. 32 Konstytucji wynika z zastosowania przez ustawodawcę irrelevantnego kryterium różnicowania wysokości składek opłacanych przez rolników. Zdaniem wnioskodawcy, wielkość posiadanego gruntu rolnego nie stanowi wyznacznika ekonomicznego, a posiadanie gospodarstwa nie świadczy o faktycznym jego prowadzeniu i osiągnięciu dochodów.

Poza tym, w ocenie KRIR, nieusprawiedliwione jest, 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, natomiast nałożenie tego obowiązku na pozostałe, wskazane w ustawie podmioty (zob. s. 6 wniosku).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zbadanie zakwestionowanych przepisów, w kontekście zarzutów sformułowanych przez KRIR, miałyby walor kontroli uruchomionej przez podmiot legitymowany generalnie. Rada kwestionuje kształt systemowych rozwiązań dotyczących zasad opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników, co nie ma bezpośredniego związku z interesem prawnym KRIR, jak i interesem prawnym członków Rady, w imieniu których działa wnioskodawca. Tymczasem zakres przedmiotowej legitymacji podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 został przez Trybunał jednoznacznie określony. Powiązanie sprawy wnoszonej do Trybunału z określonym ustawowo zakresem działania wnioskodawcy należy interpretować w sposób ścisły. To znaczy, że wniosek złożony do Trybunału musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako takiej lub interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania organizacja została powołana (zob. np. postanowienie z 4 grudnia 2014 r., sygn. K 24/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 124).

W ocenie Trybunału, sformułowane zarzuty i ich uzasadnienie nie tylko nie pozostają w ścisłym związku z interesem rolników, ale ich uwzględnienie, w pewnym zakresie, mogłoby doprowadzić do niekorzystnych zmian dotyczących zasad ustalenia wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne. Po pierwsze, wnioskodawca stwierdził, że zakwestionowane przepisy różnicują zasady opłacania składki „w sposób sprzeczny z aksjologicznymi fundamentami konstytucji”, traktując odmiennie ubezpieczonych, objętych zakresem ustawy o składkach za 2012 r. oraz pozostałych ubezpieczonych. Zdaniem wnioskodawcy, rolnicy powinni być zobowiązani do opłacania 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” (s. 4 wniosku).

Po drugie, według wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy różnicują sytuację „wewnątrz podmiotów objętych zakresem Ustawy, traktując odmiennie osoby posiadające gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej i poniżej 6 hektarów”. Zdaniem KRIR, kryterium wielkości samego gospodarstwa jest irrelevantne z punktu widzenia różnicowania wysokości składek opłacanych przez rolników. „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” (s. 6 wniosku).

Podsumowując, należy zauważyć, że uwzględnienie postulowanych przez wnioskodawcę zarzutów oznaczałoby zwiększenie obciążeń finansowych, przynajmniej części rolników. Ponadto wnioskodawca, wskazując na naruszenie art. 32 i art. 84 Konstytucji, czyni to w celu wykazania niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji podmiotów w sferze ich praw majątkowych (obciążenie składką). Nie odnosi tego naruszenia do wykonywania zawodu. Trybunał stwierdzał natomiast, że nie wystarczy pośredni lub prawdopodobny związek, jaki może zająć w następstwie stosowania zakwestionowanego przepisu, ale konieczne jest zaistnienie niewątpliwej konsekwencji jego obowiązywania, polegającej na kształtowaniu praw i obowiązków w ramach wykonywania zawodu (zob. postanowienie TK z 8 stycznia 2008 r., sygn. Tw 39/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 48).

Dlatego też Trybunał uznał, że inicjowana przez KRIR kontrola konstytucyjności, chociaż w ogólnym ujęciu dotyczy rolników i ma doprowadzić do zmiany ich sytuacji prawnej, to nie dotyczy ona tej sfery, która ma zasadnicze znaczenie w perspektywie art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, tj. sfery interesów zawodowych.

W konsekwencji Trybunał uznał rozpoznanie wniosku KRIR za niedopuszczalne i postanowił umorzyć postępowanie 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; dalej: otpTK).

Na marginesie należy dodać, że postulaty dotyczące doboru odpowiednich kryteriów, które decydowałyby o sposobie wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników, mają charakter postulatów prawodawczych, a nie zarzutów konstytucyjnych.

3. Zmiana stanu prawnego.

3.1. Niezależnie od negatywnej oceny legitymacji KRIR w niniejszym postępowaniu, należy zauważyć, że ustawa o składkach za 2012 r. miała w założeniu czasowe zastosowanie. Weszła w życie 1 lutego 2012 r. i miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). Trybunał orzekł w powołanym wyroku o niezgodności art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) w zakresie, w jakim określa 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, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

Ustawodawca nie dokonał nowelizacji skontrolowanej przez Trybunał ustawy o świadczeniach, ale wprowadził „rozwiązanie przejściowe», obowiązujące wyłącznie w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2012 r.” (druk sejmowy nr 103/VII kadencja). Uchwalona ustawa z 13 stycznia 2012 r. nosiła tytuł: „Ustawa o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.”; ustawa określała wysokość i sposób opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne „za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.” (art. 1 tej ustawy). Jednocześnie, na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy o składkach za 2012 r., został uchylony, z dniem 1 lutego 2012 r., art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach.

Pierwotne brzmienie ustawy o składkach za 2012 r. zostało zakwestionowane we wniosku KRIR.

W kolejnych latach ustawodawca przedłużał działanie „przejściowej regulacji”. Projektodawcy wyjaśniali, że kontynuacja rozwiązania przyjętego w 2012 r. wynika z faktu, iż „systemowe zmiany w zakresie obowiązku podatkowego i składkowego rolników mają charakter wielopłaszczyznowy i złożony”, zaś „uchwalenie odpowiednich zmian wymagać

będzie zagwarantowania odpowiedniego *vacatio legis*, dostosowanego również do terminów opłacania podatków i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne”. Ostatecznie, na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2014 (Dz. U. poz. 1935) przedłużono działanie ustawy o składkach na rok 2015 i 2016; zmieniona ustawa otrzymała tytuł: „ustawa o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2016” (druk sejmowy nr 2905/VII kadencja).

Podsumowując, rozwiązania dotyczące struktury opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników, tożsame z przyjętymi na 2012 r., obowiązywały także w latach 2013-2016.

1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 2250; dalej: ustawa z 2 grudnia 2016 r.), która miała na celu zapewnienie dalszego funkcjonowania systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego rolników, członków ich rodzin oraz domowników w oparciu o rozwiązania zawarte w ustawie z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2016. Projektodawca uzasadniał, że ustanowienie systemu obliczania wysokości składki dla wszystkich typów rolników na jednolitych zasadach odnoszących się do uzyskiwanego dochodu stanowi realizację konstytucyjnej zasady równości, zgodnie z wyrokiem Trybunału z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07. „Wprowadzone projektowaną ustawą zróżnicowanie w zakresie opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne między rolnikami, którzy prowadzą działalność w zakresie działów specjalnych, a rolnikami prowadzącymi gospodarstwo rolne czyni zadość konstytucyjnej zasadzie równości, gdyż wielkość gospodarstwa rolnego (określona w hektarach przeliczeniowych) ma wpływ na wysokość dochodów uzyskiwanych przez rolnika. Tym samym w przypadku obu kategorii rolników podstawa wymiaru składki jest ustalana z uwzględnieniem ich możliwości dochodowych” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – druk sejmowy nr 1057/VIII kadencja).

Wraz z wejściem w życie ustawy z 2 grudnia 2016 r. ustawa o składkach za 2012 r. nie znajduje zastosowania do składek wymierzanych za kolejne lata po roku 2016. Od 1 stycznia 2017 r. sposób i tryb ustalania wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników uregulowane są w art. 80, art. 84, art. 86 i art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.).

3.2. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

Trybunał wyrażał w swoim orzecznictwie pogląd, że utrata mocy obowiązującej całego aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, następująca na skutek uchylecia tego aktu albo upływu czasu, na który został ustanowiony, powoduje umorzenie postępowania (zob. postanowienie z 27 lipca 2016 r., sygn. K 18/15, OTK ZU A/2016, poz. 67). Wykładnia zwrotu „akt normatywny utracił moc obowiązującą” powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce (postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69; zob. także postanowienia z: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120; 30 grudnia 1999 r., sygn. SK 16/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 173; 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 7).

Ustawa o składkach za 2012 r. (w tym jej art. 2 ust. 1 i ust. 3 pkt 1) nie została uchylona wyraźnym przepisem derogującym, jednak przestała być podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników wraz z wejściem w życie (1 stycznia 2017 r.) ustawy z 2 grudnia 2016 r. Odrębną kwestią byłaby ocena, czy zakwestionowane przepisy mogą nadal znaleźć zastosowanie w praktyce. Trybunał nie podjął takiej oceny w niniejszym postępowaniu, biorąc pod uwagę, że przedmiot zaskarżenia wykracza poza zakres działania wnioskodawcy, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.