

28/3/A/2006

WYROK

z dnia 13 marca 2006 r.

Sygn. akt P 8/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Marian Grzybowski

Wiesław Johann

Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 marca 2006 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie:

czy art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873) jest zgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, a także przyjmując powyższy skutek w odniesieniu do tych, którzy do dnia 30 września 2004 r. nie udokumentowali formy opodatkowania prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też wysokości należnego za 2003 r. podatku,

o r z e k a:

1. Art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

2. Art. 5 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ze względu na formę opodatkowania wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., rolnika lub domownika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt III AUa 141/05 (sygn. akt III AUa 202/05), Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 46, poz. 335.

Społecznych wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym: czy art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873; dalej: ustawa nowelizująca) jest zgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, a także przyjmując powyższy skutek w odniesieniu do tych, którzy do 30 września 2004 r. nie udokumentowali formy opodatkowania prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też wysokości należnego za 2003 r. podatku.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego wyłoniły się na tle stanów faktycznych, występujących w dwóch sprawach, połączonych do wspólnego rozpoznania.

W pierwszej sprawie (sygn. akt III AUa 141/05) Sąd Okręgowy uznał zasadność decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) o wyłączeniu wnioskodawcy, z dniem 1 października 2004 r., z ubezpieczenia społecznego rolników z powodu niedostarczenia w obowiązującym terminie dokumentów potwierdzających zarówno formę opodatkowania prowadzonej przez zainteresowanego działalności gospodarczej, jak i wysokości należnego za rok 2003 podatku. Sąd Okręgowy, powołując w podstawie rozstrzygnięcia art. 5 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej, stwierdził, że termin złożenia wymaganych dokumentów, jako termin zawity prawa materialnego, nie podlega przywróceniu, stąd jego niezachowanie stanowi samodzielną przesłankę do wyłączenia wnioskodawcy z rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. W apelacji wnioskodawca podniósł, że zarówno KRUS, jak i sąd pierwszej instancji w nieuprawniony sposób odstąpili od zbadania przyczyny niedochowania terminu przewidzianego w art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej. Na skutek niedochowania ustawowego terminu wnioskodawca został wyłączony z ubezpieczenia rolniczego, chociaż forma opodatkowania prowadzonej działalności i wysokość podatku za 2003 r. uprawniały wnioskodawcę do pozostania w tym systemie ubezpieczenia społecznego.

W drugiej sprawie (sygn. akt III AUa 202/05) Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie od decyzji KRUS, na podstawie której wnioskodawczyni została wyłączona z ubezpieczenia społecznego rolników, z uwagi na to, że prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych. W ocenie KRUS, wnioskodawczyni nie spełniała warunku określonego w art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej. Sąd I instancji zajął odmienne stanowisko. W wyroku z 15 grudnia 2004 r. potwierdził, że wnioskodawczyni spełnia warunki do kontynuowania społecznego ubezpieczenia rolniczego. U podstaw powyższego rozstrzygnięcia legło stanowisko Sądu Okręgowego o niekonstytucyjności powołanego w podstawie prawnej decyzji KRUS art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, jako przepisu naruszającego art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji. Organ rentowy zaskarżył powołany wyrok.

Sąd Apelacyjny, dzieląc wątpliwości sądu pierwszej instancji co do zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z Konstytucją, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie dyskryminuje podmioty gospodarcze, ze względu na formę opodatkowania, przez co jest niezgodna z art. 32 Konstytucji. Dyskryminacja ta polega na tym, że ustawodawca, określając warunki objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, błędnie przyjął za właściwe kryterium formę opodatkowania, zamiast kryterium dochodowości. Forma opodatkowania, jak podkreślono w uzasadnieniu pytania prawnego, nie jest właściwym kryterium oceny rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej. Argumentem dodatkowym, wskazującym – według sądu – na naruszenie zasady równości, jest nadanie terminowi, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, charakteru terminu

zawitego prawa materialnego. W ocenie sądu, wskazuje to na nierówne traktowanie podmiotów prawnych, charakteryzujących się taką samą cechą relewantną (spełnienie warunków do objęcia ubezpieczeniem rolniczym). Ustawodawca wyłączył z rolniczego ubezpieczenia społecznego krąg adresatów, przyjmując za kryterium cechę całkowicie nieistotną – termin złożenia dokumentów – stanowiącą kryterium czysto formalne, niemogące być w tym przypadku uznane za cechę relewantną uzasadniającą zróżnicowanie.

Ponadto sąd pytający wskazuje na niedopuszczalną ingerencję ustawodawcy w prawa rolników prowadzących działalność gospodarczą i naruszenie tym samym art. 20 Konstytucji. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wejście w życie ustawy nowelizującej (w trakcie roku podatkowego) uniemożliwiło rolnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą wybór formy opodatkowania. Pozostanie w systemie rolniczego ubezpieczenia wymagało zatem zaprzestania działalności gospodarczej.

Konsekwencje wejścia w życie kwestionowanego przepisu, bez zachowania stosownej *vacatio legis*, należy, według sądu, oceniać także z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, a w szczególności w świetle zasady zaufania obywatela do państwa, nakładającej na ustawodawcę obowiązek formułowania nowych przepisów w taki sposób, by były szanowane interesy w toku, a więc i przedsięwzięcia gospodarcze, rozpoczęte pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 sierpnia 2005 r. przedstawił stanowisko, że art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

Prokurator Generalny, przystępując do odpowiedzi na pytanie, czy regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie prowadzi do dyskryminacji jej adresatów, zwrócił uwagę, że ubezpieczenie społeczne rolników ma charakter szczególny, gdyż w zasadzie finansowane jest z budżetu państwa. Dlatego też dążeniem ustawodawcy było objęcie tym ubezpieczeniem rolników, dla których rolnictwo jest głównym źródłem utrzymania. Stąd zróżnicowanie, wynikające z formy opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie może być oceniane, jako godzące w zasadę równości, gdyż sposób opodatkowania wskazuje na rozmiar prowadzonej działalności.

Prokurator Generalny nie podzielił także poglądu o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji. Uznał, że zarzut braku odpowiedniej *vacatio legis* jest o tyle nieuzasadniony, że to właśnie kwestionowany przepis wydłużał okres stosowania wcześniej obowiązujących zasad wyboru rodzaju ubezpieczenia, określając termin przedłożenia stosownych dokumentów na czas odległy od daty ogłoszenia ustawy nowelizującej (i daty wejścia jej w życie). Dopiero w razie niezłożenia wymaganych dokumentów (albo niespełnienia warunków objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników) następuje utrata dotychczasowych uprawnień.

Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że utrata uprawnień – skutek niezachowania terminu określonego przez ustawodawcę – nie może być uznana za naruszenie art. 2 Konstytucji, gdyż tego rodzaju regulacje (uzależnienie prawa dochodzenia roszczeń od zachowania określonych terminów) należą do uprawnień ustawodawcy. Jedynie wówczas, gdy konkretna regulacja godzi w daną zasadę konstytucyjną, można mówić o jej niekonstytucyjności. W konkretnej sprawie nie można doszukać się takiego argumentu.

Co do zarzutu naruszenia art. 20 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że zasada swobody prowadzenia działalności gospodarczej nie pozostaje w bezpośrednim związku z regulacją zawartą w przepisach, które budzą zastrzeżenia sądu, przez co wskazany wzorzec nie jest adekwatny do regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie.

3. W pisemnym stanowisku z 9 marca 2006 r. Marszałek Sejmu wniósł w imieniu Sejmu o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Na wstępie Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że Sejm, dostrzegając negatywne skutki kwestionowanej regulacji, uchwalił 1 lipca 2005 r. ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowany przepis dyskryminuje podmioty gospodarcze ze względu na formę opodatkowania, prowadzi do naruszenia swobody działalności gospodarczej i podważa zaufanie do stanowionego prawa, a tym samym jest niezgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji.

II

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie nie zgłosił udziału swojego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W związku z nieobecnością przedstawiciela pytającego sądu na rozprawie 13 marca 2006 r., sędzia sprawozdawca przedstawił zasadnicze motywy pytania prawnego.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko przedłożone na piśmie i wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Wobec stanowiska Sejmu, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował ocenę art. 5 ustawy nowelizującej sformułowaną na piśmie i podzielił pogląd pozostałych uczestników postępowania w zakresie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Jednocześnie podtrzymał twierdzenie, że art. 20 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem badania art. 5 ustawy nowelizującej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873; dalej: ustawa nowelizująca) ograniczył dostęp do rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnikom prowadzącym jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, rolnik lub domownik, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujący przy prowadzeniu tej działalności, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników w dniu wejścia w życie ustawy, był zobowiązany, w terminie do dnia 30 września 2004 r., udokumentować Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której jest osobą współpracującą, a w przypadku prowadzenia działalności w 2003 r., udokumentować także wysokość należnego podatku za ten rok. Rolnik lub domownik zostawał wyłączony z ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r., jeżeli z przedłożonych dokumentów wynikało, że prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której prowadzeniu jest osobą współpracującą, jest opodatkowana na zasadach innych, niż określone w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym, lub należny za ubiegły rok podatek przekroczył kwotę 2528 zł (art. 5 ust. 2). Niedostarczenie dokumentów, o których mowa w art. 5 ust. 1, powodowało ustanie ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r. (art. 5 ust. 3).

Art. 5 ustawy nowelizującej miał spełniać swoją prawnomaterialną funkcję do 30 września 2004 r. (do tej daty rolnik lub domownik prowadzący pozarolniczą działalność

gospodarczą obowiązany był udokumentować w KRUS formę opodatkowania tej działalności.

Nie oznacza to jednak, by przepis ten utracił moc obowiązującą w takim znaczeniu, w jakim utrata mocy obowiązującej przepisu czyni niedopuszczalnym orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 5 ustawy z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w licznych wcześniejszych orzeczeniach, zgodnie z którym przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóty dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 57). Przedmiotem kontroli mogą stać się bowiem wszystkie normy prawa obowiązującego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał pogląd, że formalne uchylene lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych – w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z inną sytuacją, gdyż zakwestionowany przepis nie został deregowany ani zmieniony. W istocie, weryfikacja uprawnień do opłacania składki w systemie ubezpieczenia społecznego rolników stanowiła operację o ograniczonych ramach czasowych. Realizacja normy prawnej zawartej w zakwestionowanym przepisie doprowadziła do jego „skonsumowania”.

Należy ustalić, czy od odpowiedzi na pytanie prawne w sprawie zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z Konstytucją zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, zwłaszcza że obecnie obowiązujące przepisy eliminują zarzuty kierowane pod adresem art. 5 ustawy nowelizującej.

Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że przyjęte w ustawie z 1 lipca 2005 r. rozwiązania, chociaż przewidują możliwość przywrócenia prawa do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, to odnosić się będą do okresu po wejściu w życie ustawy z 1 lipca 2005 r. (ustawa weszła w życie 24 sierpnia 2005 r.). Zgodnie z nową regulacją, rolnika lub domownika, spełniającego określone warunki, obejmuje się ubezpieczeniem z pierwszym dniem kwartału następującego po kwartale, w którym złożony został wniosek o przywrócenie do ubezpieczenia (art. 5a ust. 4 dodany do ustawy nowelizującej). Obowiązujące przepisy wykluczają zatem możliwość wstecznego „uzupełnienia” okresu ubezpieczenia, począwszy od dnia jego ustania. Na marginesie należy wspomnieć, że pierwotny projekt ustawy z 1 lipca 2005 r. przewidywał, że „przywraca się prawo do podlegania temu ubezpieczeniu od dnia ustania ubezpieczenia na wniosek złożony do dnia 31 marca 2005 r., jeżeli ustanie ubezpieczenia spowodowane było formą opodatkowania” (druk sejmowy nr 3556/IV).

Podsumowując, Sąd Apelacyjny rozpatrując apelację musi ustalić, czy w świetle art. 5 ustawy nowelizującej zachodziły przesłanki, w jednym przypadku – do wyłączenia wnioskodawcy, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., z ubezpieczenia społecznego rolników z powodu niezłożenia wymaganych dokumentów w określonym terminie, a w drugim przypadku – do kontynuowania ubezpieczenia rolniczego, pomimo prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, opodatkowanej na zasadach ogólnych. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując, że przepis znajduje nadal zastosowanie, uznał, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie w sprawach toczących się przed Sądem Apelacyjnym.

2. Przystępując do merytorycznej oceny zakwestionowanego przepisu, należy

przede wszystkim zwrócić uwagę na szczególny charakter ubezpieczenia społecznego rolników.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, ubezpieczenie to wyróżniają specyficzne właściwości. Obejmuje ono posiadających obywatelstwo polskie rolników, prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych, oraz pracujących w nich domowników. Składki w ubezpieczeniu rolniczym nie zależą od obszaru gospodarstwa ani od dochodów w nim osiągniętych. Zasadniczą przesłanką jest więc posiadanie gospodarstwa rolnego, nawet bardzo małego, nie zaś realna działalność rolnicza, jako podstawowe źródło utrzymania rolnika i jego rodziny oraz jako podstawa finansowania tego ubezpieczenia. Tak określony dostęp do ubezpieczenia rolników należy uznać za szeroki i liberalny (OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55).

Celem nowelizacji dokonanej ustawą z 2 kwietnia 2004 r. była racjonalizacja zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Ustawodawca dążył do uszczelnienia systemu przez ograniczenie dostępności do niego osób, dla których działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi jedynego czy głównego źródła utrzymania. W związku z tym rolnikom prowadzącym równoległe działalność rolniczą i gospodarczą ograniczono możliwości wyboru między ubezpieczeniem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1489/IV).

Należy podkreślić, że system ubezpieczenia społecznego rolników ma na celu zapewnienie ubezpieczenia społecznego jednoznacznie określonej grupie społecznej. Władza publiczna, partycypująca w przeważającej mierze w kosztach tego preferencyjnego systemu (z uwagi na wymiar składki), ma prawo określać i zmieniać warunki uczestnictwa w tym systemie. Postulat, by ubezpieczenie obejmowało tylko tych rolników, dla których praca w gospodarstwie stanowi zasadnicze źródło utrzymania, nie może być kwestionowany na gruncie zasad konstytucyjnych.

Zamierzeniem ustawodawcy nie było więc stworzenie możliwości wyboru między różnymi systemami ubezpieczenia społecznego lecz ustalenie, czy wobec zmiany zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, podlegający w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej ubezpieczeniu w KRUS, może być nadal objęty rolniczym ubezpieczeniem społecznym.

W tym celu nałożono na rolnika (lub domownika) prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracującego przy prowadzeniu tej działalności obowiązek udokumentowania Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w terminie do 30 września 2004 r., w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której jest osobą współpracującą, a w przypadku prowadzenia działalności w 2003 r., udokumentowania także wysokości należnego podatku za ten rok (art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej). Niedostarczenie dokumentów powodowało ustanie ubezpieczenia z końcem trzeciego kwartału 2004 r. (art. 5 ust. 3). Zdaniem sądu pytającego, wskazanie terminu zawitego, w którym rolnik obowiązany był złożyć odpowiednie dokumenty, doprowadziło do zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych rolników w oparciu o kryterium czysto formalne, niemogące być w tym wypadku uznane za cechę relewantną.

Przede wszystkim należy podkreślić, że nie istnieją przesłanki pozbawiające ustawodawcę możliwości ustanowienia czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia, ograniczenia takie co do zasady mieszczą się bowiem w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy. Celem takich działań może być, tak jak w badanym przypadku, potrzeba uporządkowania pewnej sfery uprawnień. Wyznaczenie

terminu udokumentowania formy opodatkowania prowadzonej działalności oraz wysokości uzyskanego dochodu miało na celu racjonalizację zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Fakt, że zarówno organ rentowy, jak i sąd pierwszej instancji przypisał terminowi charakter terminu zawitego prawa materialnego, nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Terminy wyznaczone do wykonywania określonych uprawnień, z niedotrzymaniem których wiąże się wygaśnięcie uprawnień, określane są mianem terminów zawitych lub prekluzyjnych. W odróżnieniu od przedawnienia, terminy te ustanowione zostały przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości ogólnospołecznej. Charakteryzuje je znaczny rygoryzm prawny, przejawiający się głównie w tym, że wskutek bezczynności uprawnionego w ciągu określonego ustawą terminu następuje wygaśnięcie przysługującego mu prawa (zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 358).

Wprowadzenie terminu zawitego powinno być zatem uzasadnione. W wyroku z 17 czerwca 2003 r., dotyczącym świadczeń pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej w czasie wojny, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Termin złożenia wniosku – stanowiący kryterium czysto formalne – nie może być w tym przypadku uznany za cechę relewantną, uzasadniającą różnicowanie (...)”. Należy jednak zwrócić uwagę, że stanowisko to Trybunał odniósł do konkretnej regulacji, której cel wzbudzał uzasadnioną wątpliwość (sygn. P 24/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55), chodziło bowiem o wprowadzenie końcowego terminu składania wniosków o świadczenia pieniężne, których beneficjentami byli ludzie starsi, uznani przez ustawodawcę za represjonowanych.

Na tle niniejszej sprawy, można stwierdzić, że zachodzą przesłanki uzasadniające wskazanie terminu, w jakim zainteresowani rolnicy powinni przedstawić dokumenty, na podstawie których możliwe było dokonanie weryfikacji uprawnień do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników na nowych zasadach. Samo wskazanie terminu zamykającego okres weryfikacji uprawnień, przy zachowaniu odpowiedniej *vacatio legis*, nie godzi w żadną z zasad konstytucyjnych. Okoliczność, że przepis zaczął obowiązywać w trakcie roku podatkowego, co uniemożliwiło zainteresowanym wybór formy opodatkowania, nie może mieć wpływu na ocenę art. 5 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z punktu widzenia art. 2 i 32 Konstytucji. Termin złożenie stosownych oświadczeń odnosił się do wszystkich rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i nie wprowadzał w tym zakresie żadnego zróżnicowania.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

3. Odrębną kwestią natomiast jest ocena, czy kryterium przesądzające o możliwości kontynuacji ubezpieczenia rolniczego, tj. forma opodatkowania prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, może być uznane za kryterium relewantne.

Na mocy ustawy nowelizującej, ustawodawca zmienił zasady podlegania ubezpieczeniu rolniczemu osób, które jednocześnie prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 5 ust. 2, z ubezpieczenia rolniczego wyłączono rolnika lub domownika, jeżeli z przedłożonych dokumentów wynikało, że prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której prowadzeniu jest osobą współpracującą, jest opodatkowana na zasadach innych, niż określone w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym, lub należny za 2003 rok podatek przekroczył kwotę 2528 zł.

Ustawodawca przyjął niekwestionowane tu założenie, że dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników to działalność rolnicza powinna stanowić

podstawowe źródło dochodu, natomiast pozarolnicza działalność powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający ten dochód. Uznano, że pozarolnicza działalność gospodarcza opodatkowana zryczałtowanym podatkiem dochodowym jest właśnie działalnością o niewielkich rozmiarach. Podczas weryfikacji przeprowadzanej przez KRUS okazało się jednak, że pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona przez rolników, opodatkowana na zasadach ogólnych, nie zawsze wynika z jej rozmiarów, lecz często z jej specyfiki lub wymagań nałożonych innymi przepisami (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3684/IV).

W świetle zasady równości, nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych (zob. sygn. P 4/03).

W niniejszej sprawie chodzi właśnie o ten aspekt zasady równości, a problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie doprowadziła do dyskryminacji rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych.

Należy przypomnieć, że celem nowelizacji była racjonalizacja zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Chodziło o to, aby system ubezpieczeń społecznych rolników obejmował osoby, dla których rolnictwo jest zasadniczym źródłem utrzymania. Nowelizacja dokonana na mocy ustawy z 2 kwietnia 2004 r. nie realizowała tego celu, gdyż o marginalnym charakterze działalności gospodarczej świadczy nie rodzaj opodatkowania, ale w istocie wysokość uzyskiwanych dochodów. Tym samym wyłączenie z rolniczego ubezpieczenia społecznego rolników, którzy prowadzili jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, opodatkowaną na zasadach ogólnych, ale uzyskiwali dochód nie przekraczający kwoty określonej w art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, nosi znamiona dyskryminacji.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, należy uznać, że art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

Krytyczna ocena przyjętej regulacji zaowocowała nowymi rozwiązaniami, polegającymi na przywróceniu możliwości ubezpieczenia w KRUS niektórym rolnikom wyłączonym z ubezpieczenia na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej.

Na podstawie art. 3 ustawy z 1 lipca 2005 r. dodano do ustawy nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r. art. 5a. Na podstawie tego przepisu rolnikowi lub domownikowi, prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracującym przy prowadzeniu tej działalności, którzy na podstawie art. 5 ust. 2 zostali wyłączeni z ubezpieczenia z dniem 1 października 2004 r., z uwagi na formę opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej, przywraca się prawo do podlegania temu ubezpieczeniu, jeżeli należny podatek dochodowy od pozarolniczej działalności gospodarczej za 2004 r. nie przekroczył kwoty 2528 zł. Rolnikowi lub domownikowi, o którym mowa w ust. 1, prawo do podlegania ubezpieczeniu przywraca się na wniosek złożony do 31 grudnia 2005 r. (art. 5a ust. 2). Rolnika lub domownika, spełniającego wyżej określone warunki, obejmuje się ubezpieczeniem z pierwszym dniem kwartału następującego po kwartale, w którym złożony został wniosek o przywrócenie do ubezpieczenia (art. 5a ust. 4). Wysokość należnego podatku, o którym mowa w ust. 1, rolnik lub domownik obowiązany jest udokumentować zaświadczeniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego (art. 5a ust. 5).

W istocie, aktualny stan prawny, wynikający ze zmian dokonanych ustawą z 1 lipca 2005 r., umożliwia niektórym rolnikom powrót do systemu ubezpieczenia społecznego

rolników. Obecnie kryterium decydującym o dostępie do tego ubezpieczenia nie jest forma opodatkowania, ale dochód uzyskiwany przez rolnika prowadzącego działalność pozarolniczą, a więc kryterium, które zdaniem sądu pytającego należy uznać za właściwe.

4. Wśród przepisów powołanych jako wzorce badania zakwestionowanego przepisu wskazano również art. 20 Konstytucji. Wspólnie z art. 22 Konstytucji, tworzy podstawy ustroju gospodarczego Polski (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, Liber, s. 78, 79). Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach przyjął, że „użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa” (wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56). Na tle niniejszej sprawy należy jednak podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, że treść tego przepisu nie pozostaje w bezpośrednim związku z kwestionowaną regulacją. Chociaż skutkiem jej wprowadzenia mogła być decyzja rolnika o zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, to nie można art. 5 ustawy nowelizującej traktować w kategoriach zakazu czy nakazu prowadzenia określonej działalności. Tym samym art. 20 Konstytucji należało uznać za nieadekwatny wzorzec badania zakwestionowanej regulacji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.