

RCL DPiO 5604 – 83/10

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 26 PAŹDZIERNIKA 2010 R., SYGN. AKT K 58/07**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 3 listopada 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 205, poz. 1363.

**2. Sentencja orzeczenia:**

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 64, poz. 1027, z późn. zm.) 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis 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, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą zdrowotną”, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia traci moc obowiązującą z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 4 lutego 2012 r.

#### 4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Polski system ubezpieczenia zdrowotnego oparty m.in. na zasadzie równego traktowania, realizowany jest dzięki zagwarantowaniu finansowania w ramach powszechnego obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego, rozłożeniu ciężaru składki odpowiednio do zdolności dochodowej ubezpieczonych oraz powiązaniu z konstrukcją opodatkowania dochodów w Polsce.

System obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego rolników posiada cechy charakterystyczne, które są konsekwencją funkcjonowania dwóch systemów opodatkowania rolników z tytułu prowadzonej przez nich rolniczej działalności gospodarczej.

Podstawowym podatkiem obciążającym osoby prowadzące działalność rolniczą jest podatek rolny, wymierzany na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, z późn. zm.). Rolnicy, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników nie mają obowiązku podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. To powoduje, że nie opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne – jako powiązanej z tym podatkiem.

Z kolei w przypadku rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.) wprowadzono do systemu opodatkowania opodatkowanie przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Jeżeli podatnik (rolnik) nie prowadzi ksiąg wykazujących przychody, dochód z działów specjalnych produkcji rolnej ustala się jako podstawę opodatkowania, z zastosowaniem norm szacunkowych dochodu z określonej powierzchni upraw lub jednostki produkcji zwierzęcej. Od tego obliczana jest też składka na ubezpieczenie zdrowotne rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej. Innymi słowy ta grupa rolników opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne łącznie z podatkiem dochodowym od osób fizycznych, z własnych środków.

W zakresie ubezpieczenia zdrowotnego rolników obowiązują obecnie dwie odrębne kategorie. Pierwsza z nich, na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b. ustawy zdrowotnej obejmuje rolników lub ich domowników (w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), którzy płacą podatek rolny, nie mają natomiast obowiązku w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 34 ustawy zdrowotnej podlegają także rolnicy i ich domownicy, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, o ile nie mają innego, określonego ustawą tytułu do objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym. Dotyczy to rolników i ich domowników

utrzymujących się z gospodarstwa rolnego obejmującego obszar użytków rolnych nie większy niż 1 ha przeliczeniowy, jeżeli nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu, nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty lub do innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Również ta grupa rolników płaci podatek rolny.

Druga kategoria obejmuje rolników prowadzących działalność rolniczą w działach specjalnych produkcji rolnej, którzy płacą podatek dochodowy.

Na gruncie ustawy zdrowotnej obowiązującej w momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przypadku grupy rolników wskazanej w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy zdrowotnej, składka na ubezpieczenie zdrowotne ustalana była na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy zdrowotnej, zgodnie z którym składka ta była równa kwocie odpowiadającej cenie połowy kwintala żyta z każdego hektara przeliczeniowego użytków rolnych w prowadzonym gospodarstwie rolnym, ustalonej dla celów wymiaru podatku rolnego. Podkreślenia wymaga, iż na mocy ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1578), zwanej dalej: „ustawą zmieniającą”, z dniem 1 stycznia 2011 r. powyższy przepis art. 80 ust. 1 ustawy zdrowotnej został uchylony. Zgodnie natomiast z nadal obowiązującym art. 86 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy zdrowotnej, składki na ubezpieczenie zdrowotne za te osoby są przekazywane do Narodowego Funduszu Zdrowia za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zwanej dalej: „KRUS”, z budżetu państwa.

Z kolei zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy zdrowotnej obowiązującym w momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, podstawą wymiaru składki rolników, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 34 ustawy zdrowotnej, oraz ich domowników była kwota odpowiadająca wysokości minimalnego wynagrodzenia. Na mocy wskazanej powyżej ustawy zmieniającej przepis art. 80 ust. 3 ustawy zdrowotnej również został uchylony. Zgodnie z nadal obowiązującym art. 86 ust. 2 ustawy zdrowotnej składki na ubezpieczenie zdrowotne za te osoby są również finansowane z budżetu państwa i przekazywane za pośrednictwem KRUS.

Podkreślenia wymaga również, iż na mocy ustawy zmieniającej dodano do art. 86 ustawy zdrowotnej ust. 2 a, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2011r. wysokość dotacji z budżetu państwa przeznaczonej na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne za rolników określana jest kwotowo i nie wiąże się z ceną kwintala żyta. Obecnie kwota roczna składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 34 ustawy zdrowotnej, wynosi 1.862.006 tys. zł. a KRUS przekazuje do Narodowego Funduszu Zdrowia składki miesięcznie w wysokości 1/12 tej kwoty.

Odnosnie rolników prowadzących działalność rolniczą w działach specjalnych produkcji rolnej oraz ich domowników, opłacają oni składki na ubezpieczenie zdrowotne łącznie z podatkiem dochodowym od osób fizycznych w wysokości określonej w art. 80 ust. 2 ustawy zdrowotnej. Podstawa składki deklарowana jest przez rolnika w wysokości odpowiadającej dochodowi ustalonemu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych w kwocie nie niższej niż kwota odpowiadająca wysokości minimalnego wynagrodzenia i nie jest finansowana bezpośrednio z budżetu państwa.

## **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorce konstytucyjne art. 2 odnoszący się do zasady sprawiedliwości społecznej i art. 32 ust. 1 określający zasadę równości w związku z art. 84 Konstytucji w kontekście zasady powszechności i równości opodatkowania.

Powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo Trybunał zwrócił uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości, które w znacznym stopniu nakładają się na siebie.

W opinii Trybunału nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji.

Trybunał zwrócił uwagę na szczególne znaczenie spełnienia wymogów sprawiedliwości rozdzielczej (dystybutywnej). Jej założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Według sprawiedliwości rozdzielczej „równe traktowanie” nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr bądź ponoszących ciężary związane z ich tworzeniem, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz przywiązywanie równej wagi do ich potrzeb i interesów.

Zdaniem Trybunału oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Oceniając zaskarżoną regulację z punktu widzenia zgodności z art. 84 Konstytucji w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji Trybunał zwrócił uwagę, iż systemy świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, zarówno przez Narodowy Fundusz Zdrowia (w ramach ustawy zdrowotnej) jak i przez KRUS (w ramach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) wchodzą w skład sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 9 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Składki

z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego mają charakter opłaty publicznej jako jednej z katalogu unormowanych w art. 84 oraz art. 217 Konstytucji danin publicznych.

Trybunał przypomniał, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym, wyrażonym w art. 84 Konstytucji, a swoboda ustawodawcy kształtowania treści ustaw określających obowiązki podatkowe znajduje potwierdzenie w art. 217 Konstytucji.

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest w swoisty sposób ograniczona koniecznością respektowania przez ustawodawcę proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego. Relacja między konstytucyjnymi wolnościami i prawami człowieka a obowiązkami podatkowymi wyznaczona jest przede wszystkim przez zasadę powszechności i równości opodatkowania. Nałożenie obowiązków podatkowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 i art. 217 Konstytucji i nie może być rozpatrywane w kategoriach ograniczania praw jednostki, musi się jednak odnosić do zdolności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez obywateli, co może być podstawą do kontroli z punktu widzenia jego zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału rozpatrywana grupa adresatów norm prawnych poddanych kontroli, tj. rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu obowiązku opłatowego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Jak zauważył Trybunał, populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj bardzo zróżnicowana. Obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą, będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal bardzo pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości. Zdolność opłatowa wskazanych powyżej grup rolników objętych dziś jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego przez budżet państwa jest w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyni zaskarżoną regulację tj. art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy zdrowotnej niezgodną z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

W wyniku orzeczenia zaskarżony przepis utraci moc obowiązującą w zakresie wskazanym w jego sentencji.

Utrata mocy obowiązującej przepisu w powyższym zakresie spowoduje, iż brak będzie podstawy do finansowania przez budżet państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne wskazanych w zaskarżonej normie rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów. Jednocześnie brak jest podstawy prawnej do opłacania tych składek przez wskazanych wyżej rolników i ich domowników.

Podkreślenia wymaga również, iż w opinii Trybunału usunięcie poddanej kontroli konstytucyjności i uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną normy prawnej, bez stosownych zmian legislacyjnych, prowadziłyby do sprzecznej z innymi wartościami konstytucyjnymi luki w systemie finansowania ochrony zdrowia w postaci eliminacji jednego ze źródeł finansowania jego wydatków.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał podkreślił w wyroku, iż nie ma uprawnień do wskazywania szczegółowych rozwiązań i kierunków rozstrzygnięć władzy ustawodawczej w rozpatrywanym zakresie.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Biorąc pod uwagę uzasadnienie niniejszego wyroku oraz wskazane powyżej sugestie Trybunału, należy uznać, iż istnieje pilna potrzeba wykonania niniejszego wyroku.

#### **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Przedmiotem niniejszego wyroku jest przepis ustawy zdrowotnej, stąd też podmiotem właściwym do podjęcia prac jest Minister Zdrowia. Biorąc pod uwagę, iż wyrok dotyczy składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników zasadnym wydaje się współpraca w powyższym zakresie z Ministrem Rolnictwa i Rozwojem Wsi.

#### **3. Kierunek rozwiązań:**

Ustawodawca dokonując zmian prawnych powinien uwzględnić, iż zakres i forma współuczestnictwa ubezpieczonych rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia powinny być oparte na zasadzie powszechności i dostosowania do reguł ogólnych tego systemu, z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i możliwości finansowych uczestników systemu ubezpieczeń zdrowotnych ze środków publicznych – zarówno płatników składek, jak i budżetu państwa partycypującego w finansowaniu systemu.

Mając na uwadze fakt, iż w ogólnym systemie ubezpieczeń zdrowotnych, składka na ubezpieczenie zdrowotne powiązana jest z konstrukcją opodatkowania dochodów, przy przeprowadzaniu zmian legislacyjnych rozważenia wymaga, czy konieczne jest odniesienie się do osiąganych przez rolników przychodów, a także w konsekwencji czy ewentualne zmiany będą miały wpływ na regulacje prawa podatkowego oraz ubezpieczenie społeczne rolników.

#### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**


Obecnie zarówno w Ministerstwie Zdrowia jak i Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi trwają prace analityczne mające na celu opracowanie propozycji o charakterze systemowym.

#### **5. Uwagi:**

Omawiany wyrok Trybunału odnosi się tylko do sytuacji, w której wszyscy rolnicy, także ci, którzy charakteryzują się zdolnością opłacania składki, korzystają z jednolitego statusu osób objętych dyspozycją art. 86 ust. 2 ustawy zdrowotnej, i wymienionych w art. 86 ust. 1 pkt 2-15, za które składki na ubezpieczenie zdrowotne są pokrywane ze środków publicznych.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż poza zakresem zaskarżenia w omawianej sprawie pozostaje sama zasada, iż rolnicy sami nie płacą składki na ubezpieczenie zdrowotne i że koszty tego ubezpieczenia są pokrywane ze środków publicznych za pośrednictwem KRUS.

Ponadto konieczną wydaje się dalsza analiza, czy w kontekście omawianego wyroku nadal uzasadnione jest pokrywanie składek na ubezpieczenie zdrowotne ze środków publicznych dla pozostałych czternastu kategorii osób wymienionych w art. 86 ust. 1 pkt 2-15 bez względu na wysokość osiąganych przez te podmioty przychodów. Należy mieć bowiem na uwadze możliwe kolejne zaskarżenie do Trybunału ustawy zdrowotnej w zakresie powyższych grup osób.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Przewodnictwa  
  
Barbara Wysocka

