

31/2/A/2008

WYROK

z dnia 31 marca 2008 r.

Sygn. akt P 20/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 marca 2008 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi:

czy § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz. U. Nr 155, poz. 1109) w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz. U. Nr 155, poz. 1109) w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 13 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA) zwrócił się z pytaniem prawnym, czy § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz. U. Nr 155, poz. 1109; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Wątpliwości WSA powstały na tle następującego stanu faktycznego: Pani Sabina Siewiera złożyła 2 października 2006 r. wniosek o zasiłek celowy w związku z suszą w 2006 r. na podstawie wskazanego wyżej rozporządzenia. Załączyła zaświadczenia KRUS

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 57, poz. 350.

potwierdzające, iż od 1995 r. podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników, na wniosek, w zakresie emerytalno-rentowym oraz wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim jako rolnik, a jej konto nie wykazuje zadłużenia. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku decyzją z 10 października 2006 r. odmówił wnioskodawczyni prawa do zasiłku celowego w związku z suszą w 2006 r. Podstawę odmowy wnioskodawczyni prawa do zasiłku celowego stanowił fakt, że ani wnioskodawczyni, ani żaden z członków jej rodziny nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy. Tylko bowiem taki rodzaj ubezpieczenia uprawnia do uzyskania pomocy w formie zasiłku celowego, przy spełnieniu innych, dodatkowych warunków. W odwołaniu od tej decyzji wnioskodawczyni przyznała, że jest ubezpieczona w KRUS na wniosek (a nie z mocy ustawy) i złożyła dodatkowe wyjaśnienia dotyczące prowadzonego przez nią gospodarstwa rolnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim decyzją z 30 października 2006 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, powołując się na przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia. W skardze do WSA wnioskodawczyni zakwestionowała to, stwierdzając, że susza dotknęła rolników niezależnie od tego, czy byli ubezpieczeni z mocy ustawy, czy na wniosek.

W uzasadnieniu WSA wskazał, że w związku z klęską suszy w 2006 r. Rada Ministrów podjęła 1 sierpnia 2006 r. uchwałę nr 129/2006 w sprawie ustanowienia programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy. Program przewiduje między innymi pomoc dla rodzin rolniczych prowadzących gospodarstwo rolne w formie jednorazowego zasiłku celowego, zróżnicowanego w zależności od jego areалу. W programie ustalono, że zasiłek będzie przyznawany dla rodzin ubezpieczonych w KRUS, a jego wysokość będzie zróżnicowana w zależności od powierzchni upraw. Pomoc ta została uregulowana w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej). Rozporządzenie zawiera kwestionowane przepisy, pomijające tę grupę rolników, która podlega ubezpieczeniu na wniosek. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości pytającego sądu, co do zgodności z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem pytającego sądu, kwestionowany przepis w zakresie, w jakim wyłącza z kręgu uprawnionych do zasiłku rolników ubezpieczonych na wniosek, jest niespójny z założeniami programu pomocy wyrażonymi w uchwale Rady Ministrów nr 129/2006, która przewidywała, że pomoc w postaci zasiłku celowego skierowana jest do rolników ubezpieczonych w KRUS. W założeniach programowych nie zróżnicowano kręgu odbiorców pomocy w zależności od charakteru ubezpieczenia społecznego.

WSA w uzasadnieniu przytoczył definicje rolnika, działalności rolniczej i gospodarstwa rolnego oraz zasady ubezpieczania z mocy ustawy i na wniosek zawarte w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Z analizy tych przepisów, zdaniem pytającego sądu, wynika, iż obydwu grupom ubezpieczonych rolników (z mocy ustawy i na wniosek) co do zasady przysługują takie same rodzaje świadczeń ubezpieczeniowych, z tym że osoby ubezpieczone na wniosek muszą się legitymować dłuższym okresem składkowym dla uzyskania zasiłku chorobowego. Podstawowym kryterium decydującym o objęciu ubezpieczeniem społecznym z mocy ustawy jest wielkość areálu gospodarstwa i niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu z innych tytułów. Ta druga przesłanka ma również znaczenie w razie ubezpieczenia na wniosek. Dla osób ubezpieczonych z mocy ustawy, działalność rolnicza powinna stanowić wyłączne źródło utrzymania, a dla osób ubezpieczonych na wniosek może stanowić jedyne bądź główne źródło dochodów. Zdaniem sądu, z przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników trudno wywieść racjonalne przesłanki, przyznania pomocy społecznej z tytułu skutków suszy wyłącznie grupie rolników ubezpieczonych z mocy ustawy. Obydwie grupy ustawy mają tożsame

obowiązki i przysługują im zbliżone uprawnienia z tytułu ubezpieczenia. W sytuacji gdy ustawodawca decyduje się na przyznanie tego typu zasiłku w związku z klęską żywiołową, powinien tak sprecyzować kryteria przyznawania pomocy, aby były czytelne, zrozumiałe i możliwe do zaakceptowania przez jak najszerszy krąg osób dotkniętych skutkami zdarzenia, także wyłączonych spod działania takich przepisów.

Rozporządzenie różnicuje sytuację prawną osób, będących w tej samej sytuacji faktycznej – rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dotkniętych klęską suszy. I to różnicuje w sposób niepoddający się racjonalnemu uzasadnieniu i weryfikacji. Pozostaje to w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 8 sierpnia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy, w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że upoważnienie do wydania kwestionowanego rozporządzenia zawarte jest w art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest tam definiowana jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Artykuł 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej ustanawia ogólne zasady – indywidualizacji i fakultatywności świadczeń pomocowych. Zasada fakultatywności oznacza niemożność domagania się przez osoby ubiegające się o świadczenie z pomocy społecznej, aby je im przyznano w określonym rodzaju, formie lub rozmiarze. Zakres uznania administracyjnego w tym zakresie ograniczają przepisy szczególne, które obligują do przyznania określonych świadczeń w razie spełnienia określonych wymogów. To znaczy, że prawodawca ma względną swobodę do ograniczenia kręgu świadczeniobiorców pomocy społecznej, jako że ani z Konstytucji, ani z ustawy o pomocy społecznej nie wynika, aby każdej osobie znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej przysługiwała pomoc socjalna.

Prokurator Generalny wskazuje także na to, że doktryna różnie sytuje prawo pomocy społecznej w systemie prawa, jednak – pomimo niektórych cech wspólnych – odróżnia ją od ubezpieczeń społecznych. W szczególności wskazuje się na brak gwarancji świadczenia w przypadku wystąpienia zdarzenia losowego oraz możliwość odmowy świadczenia z pomocy społecznej, jeżeli danemu podmiotowi przysługują świadczenia z innych tytułów – świadczenia z pomocy społecznej mają w takiej sytuacji charakter subsydiarny. Środki na udzielanie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej pochodzą z budżetu państwa i nie są uzależnione od zawarcia umowy ubezpieczenia, czy też od opłacania składek. W szczególności nie są one finansowane z tych składek. W opinii Prokuratora Generalnego, nie jest zatem zasadne poszukiwanie, przez zadający pytanie WSA, uzasadnienia zróżnicowania podmiotów uprawnionych do świadczeń na podstawie rozporządzenia w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych. Posłużenie się przez Radę Ministrów odesłaniem do tej ustawy przy określeniu kręgu uprawnionych do świadczeń należy uznać za zabieg legislacyjny niezmienny charakteru świadczenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, bez znaczenia dla oceny konstytucyjności przepisu, którego dotyczy pytanie prawne, pozostaje kwestia braku zróżnicowania uprawnień do skorzystania z form pomocy w samym rządowym programie pomocy dla

gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy. Tożsamość organu, który przyjął obydwa akty prawne (uchwałę i rozporządzenie) oraz zbieżność czasowa ich przyjęcia (w sierpniu 2006 r.) nie pozwalają na przyjęcie, że oba akty prawne pozostają ze sobą w sprzeczności.

Prokurator Generalny podnosi, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje, że samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji. Dla oceny konstytucyjności konkretnych przepisów konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania; wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Pierwszy z tych argumentów (relewantność charakteru zróżnicowania) oznacza, że wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Świadczenia z pomocy społecznej w analizowanym przypadku zostały skierowane do grupy osób, które skutki suszy mogły odczuć w sposób najbardziej dotkliwy, jako że działalność rolnicza stanowi ich jedyne źródło dochodu. Kryterium to, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać za relewantne.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, iż ubezpieczeniu z mocy ustawy podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, a także domownik takiego rolnika. Takie uregulowanie nawiązuje do wyrażonej w art. 23 Konstytucji zasady, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Skonkretyzowaniem tej zasady jest ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64 poz. 592), zawierająca m.in. definicję gospodarstwa rolnego, opartą na takiej samej minimalnej normie obszarowej. Skierowanie pomocy do tej grupy rolników należy zatem uznać za spełniające także kryteria zgodności regulacji prawnej, różnicującej sytuację prawną podmiotów podobnych, z zasadą równości.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 12 lipca 2007 r. podkreśla, że pomoc w formie jednorazowych zasiłków jest instytucją polityki państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zakłada to zatem udział pomocy społecznej w pokonywaniu trudności materialnych i życiowych. Pomoc społeczna udzielana na podstawie rozporządzenia kierowana jest do rodzin rolniczych, w których co najmniej jeden z właścicieli gospodarstwa pozyskuje dochody wyłącznie z pracy we własnym gospodarstwie rolnym i dochody te w związku z wystąpieniem suszy uległy znacznemu zmniejszeniu w związku ze szkodami w uprawach.

Rozgraniczenie dokonane w kwestionowanym przepisie rozporządzenia, w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, nie stanowi, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji). Ustawa o pomocy społecznej w art. 40 przewiduje możliwość przyznania, niezależnie od dochodu, zasiłku celowego osobie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Z powołanego przepisu wynika, że zasiłek celowy ma charakter pomocy doraźnej ukierunkowanej na konkretny cel, który musi być przez wnioskodawcę szczegółowo wykazany. Decyzje w sprawie zasiłku celowego są wydawane w ramach uznania administracyjnego. To znaczy, że organ nie jest zobowiązany, lecz uprawniony do przyznania świadczenia. Obowiązkiem organu jest w takich przypadkach

wyczerpujące wyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji wszystkich okoliczności, które miały wpływ na jej podjęcie.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej, rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, a potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Zakres pomocy społecznej i formy, w jakich jest realizowana, określa ustawa o pomocy społecznej, zgodnie z którą rolnicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, nie zostali pozbawieni prawa do zasiłku celowego.

II

Na rozprawie w dniu 31 marca 2008 r. uczestnicy postępowania – przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów oraz Prokurator Generalny, podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Z uwagi na to, że na rozprawie nie stawił się przedstawiciel pytającego sądu, istotę pytania prawnego zreferował sędzia sprawozdawca.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Treść i kontekst normatywny rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy.

1.1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej) w art. 24 przewiduje, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki realizacji programu, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu pomocy społecznej. Art. 24 ustawy o pomocy społecznej ustanawia uprawnienie rządu do uchwalania i wdrażania programów ochronnych z zakresu pomocy społecznej. Warunki wykonania programu powinny zostać określone w akcie prawnym w randze rozporządzenia. Wybór takiego źródła prawa sprzyja niewątpliwie efektywności programu, gdyż warunki jego realizacji nabierają mocy powszechnie obowiązującej.

Należy podkreślić, że przyjęcie programu nie ma charakteru obowiązkowego i zapewne dlatego programy ochrony poziomu życia obywateli są nieliczne. Z upoważnienia zawartego w art. 24 ustawy o pomocy społecznej rząd skorzystał w celu złagodzenia skutków suszy zaistniałej w 2006 r., wydając rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz. U. Nr 155, poz. 1109; dalej: rozporządzenie z 2006 r.). Rozporządzenie z 2006 r. określa zasady udzielania pomocy społecznej rodzinom rolniczym, których gospodarstwa rolne zostały dotknięte suszą (por. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 24 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, [w:] I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 25). Rozporządzenie z 2006 r. zostało wydane w związku z nadzwyczajną sytuacją związaną z klęską suszy, w Polsce w 2006 r. Poprzedzone zostało uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. nr 129/2006 w sprawie ustanowienia programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy. Program realizowany był przez ministra

rolnictwa we współpracy z ministrami: finansów, gospodarki, ochrony środowiska i polityki społecznej.

1.2. Należy podkreślić, że analizowane rozporządzenie miało charakter epizodyczny, gdyż weszło w życie 1 września 2006 r. (§ 8 rozporządzenia z 2006 r.), wygasło zaś po 15 października 2006 r. Wnioski w sprawie pomocy można było składać do 15 października 2006 r., a złożone po terminie podlegały odrzuceniu (§ 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2006 r.).

Ze względu na epizodyczny charakter rozporządzenia z 2006 r., w momencie rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny rozporządzenie z 2006 r. może być jedynie stosowane do spraw wszczętych, ale jeszcze ostatecznie niezakończonych. W rozpatrywanej sprawie spełniony jest warunek przewidziany w art. 193 Konstytucji, gdyż objęty pytaniem prawnym przepis stanowi podstawę rozstrzygnięcia postępowania toczącego się przed WSA w Łodzi.

1.3. Rozporządzenie z 2006 r. określa szczegółowe warunki udzielania pomocy społecznej rodzinom rolniczym, których gospodarstwa rolne zostały dotknięte suszą w 2006 r., w ramach realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy. Pomocy udziela się rodzinie rolniczej, jeżeli spełnione zostaną dwa warunki. Po pierwsze – co najmniej jedna osoba w tej rodzinie jest rolnikiem, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, który podlega temu ubezpieczeniu z mocy ustawy (§ 2 pkt 1 rozporządzenia z 2006 r.). Po drugie – w gospodarstwie rolnym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.), w którym szkody w uprawach rolnych spowodowane suszą wynoszą średnio powyżej 30%. Szkody te szacowane były przez komisję powołaną przez wojewodę na podstawie § 20 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz. U. Nr 16, poz. 82, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie działań ARiMR; zob. § 2 pkt 2 rozporządzenia z 2006 r.). Przepisy rozporządzenia z 2006 r. stosuje się również do rolników będących osobami samotnie gospodarującymi, jeżeli spełniają warunki udzielenia pomocy określone dla rodziny rolniczej (§ 7 rozporządzenia z 2006 r.).

Pomocy udziela jednorazowo, w postaci zasiłku celowego (w trybie określonym w art. 40 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej), kierownik ośrodka pomocy społecznej, w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej z upoważnienia wójta, burmistrza, lub prezydenta miasta (§ 3 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r.).

Pomoc społeczna jest przejawem funkcji świadczącej administracji publicznej. Pomocy nie udziela się z urzędu; udziela się jedynie na wniosek osoby zainteresowanej, złożony w ośrodku pomocy społecznej gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania rolnika ubezpieczonego z mocy ustawy (§ 4 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r.). Po wszczęciu postępowania, kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala średnią wysokość szkód w danym gospodarstwie rolnym na podstawie protokołu oszacowania szkód sporządzonego przez komisję powołaną przez wojewodę (na podstawie § 20 ust. 3 rozporządzenia w sprawie działań ARiMR; zob. § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r.). Pomoc przysługuje w ściśle określonej wysokości, uzależnionej od powierzchni użytków rolnych. Pomoc wypłacana jest w wysokości: 1) 500 zł – rodzinie rolniczej prowadzącej gospodarstwo rolne o powierzchni do 5 ha użytków rolnych; 2) 1000 zł – rodzinie rolniczej prowadzącej gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 5 ha użytków rolnych. Dodatkowo pomoc zwiększa się o 392 zł w przypadku rodziny rolniczej prowadzącej gospodarstwo rolne, w którym utrzymuje się bydło, owce, kozy lub konie, jeżeli szkody w

użytkach zielonych tego gospodarstwa spowodowane suszą wynoszą powyżej 30% (por. § 5 rozporządzenia z 2006 r.).

2. Ubezpieczenia społeczne a pomoc społeczna.

W związku z analizowanym świadczeniem pieniężnym otrzymywanym przez uprawnione podmioty na podstawie rozporządzenia z 2006 r., zasadne wydaje się przedstawienie istoty ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej oraz rozstrzygnięcie, jaki charakter ma takie świadczenie. W doktrynie prawnej wskazuje się, że zabezpieczenie społeczne rozumiane jest jako system przewidzianych przez prawo świadczeń chroniących obywateli przed określonym ryzykiem i obejmuje trzy techniki administracyjno-finansowe, wyodrębnione ze względu na metody finansowania oraz prawa i obowiązki podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do świadczeń. Są to: 1) ubezpieczenie społeczne, 2) zaopatrzenie społeczne, 3) pomoc społeczna (por. M. Księżpolski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, pod red. J. Auleytera, Warszawa 1990, s. 117; W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1987, s. 19).

Upoważnienie do wydania rozporządzenia z 2006 r. zawarte jest, o czym była już mowa, w ustawie o pomocy społecznej. Świadczenie pieniężne otrzymywane przez uprawnione podmioty w związku z suszą w 2006 r. jest więc elementem systemu pomocy społecznej państwa. Pomoc społeczna jest instrumentem polityki społecznej, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

Ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna to elementy systemu zabezpieczenia społecznego, ale pomiędzy pomocą społeczną a ubezpieczeniem społecznym jest zdecydowanie więcej różnic niż podobieństw. Przede wszystkim inny jest zakres podmiotowy i przedmiotowy każdej z dziedzin. Pomoc społeczna może być udzielana jednostce i rodzinie, natomiast ubezpieczenia bezpośrednio obejmują jednostkę, a przyznane świadczenie jedynie pośrednio może oddziaływać na sytuację rodziny. Pomoc społeczna obejmuje co do zasady całą ludność, ubezpieczenia zaś ubezpieczonych (członków ich rodzin). Ubezpieczenia społeczne ściśle związane są z pracą zarobkową – mają one zapewnić dochód w sytuacji niezdolności do wykonywania pracy i osiągania zarobków. Pomoc społeczna natomiast ingeruje wszędzie tam, gdzie zagrożony jest byt jednostki. Odmienne przedstawia się także pojęcie ryzyka socjalnego, gdyż ryzyko to w pomocy społecznej jest zdecydowanie większe. Wiele różnic dotyczy także samych świadczeń. Jest to między innymi bezekwiwalentność pomocy społecznej, podczas gdy świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter wzajemny (świadczenie w zamian za składkę). Świadczenia z pomocy społecznej odznaczają się dużą elastycznością, dostosowane są do indywidualnych przypadków. Ubezpieczenia natomiast operują schematami, uwzględniającymi pewne typy sytuacji, bez możliwości różnicowania w zależności od konkretnych potrzeb (por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 29 i nast.). Świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter roszczeniowy, podczas gdy przyznawanie świadczeń z opieki społecznej opiera się w dużej mierze na uznaniowości. Pomoc finansowa w celu złagodzenia skutków suszy nie ma charakteru roszczeniowego. Przyznanie tego świadczenia pieniężnego zależy od określonych wymagań stawianych beneficjentowi i od zaistnienia innych zdarzeń faktycznych i prawnych. Wymagania te (np. dotyczące kręgu osób uprawnionych do pomocy) mogą być formułowane przez prawodawcę z uwzględnieniem szerokiej swobody ustawodawczej.

3. Zasady ubezpieczania w KRUS na wniosek i z mocy ustawy.

3.1. Zaskarżony przepis rozporządzenia z 2006 r. obowiązuje w brzmieniu: „Pomocy udziela się rodzinie rolniczej, jeżeli: 1) co najmniej jedna osoba w tej rodzinie jest rolnikiem, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, który podlega temu ubezpieczeniu z mocy ustawy (...)”.

Kwestionowany przepis pomija w zakresie pomocy tę grupę rolników, która podlega ubezpieczeniu na wniosek, a nie z mocy ustawy. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości pytającego sądu co do zgodności z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

3.2. Ubezpieczenie społeczne rolników reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: ustawa o KRUS).

Ubezpieczenie to obejmuje rolników i pracujących z nimi domowników, którzy spełniają trzy warunki: 1) posiadają obywatelstwo polskie lub 2) przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy, lub 3) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej (ubezpieczenie obejmuje obywateli, jeżeli przepisy Unii Europejskiej dotyczące stosowania systemów zabezpieczenia społecznego nie stanowią inaczej). W ubezpieczeniu wyodrębnia się: 1) ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, 2) ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 1 ustawy o KRUS). Przepisy ustawy o KRUS za rolnika uważają pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i prowadzącą na tym terytorium, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia (art. 6 pkt 1).

3.3. Ubezpieczeniu społecznemu rolników podlega się z mocy ustawy albo na wniosek (art. 3 ust. 1 ustawy o KRUS). Przepisy ustawy o KRUS odrębnie regulują zasady podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (art. 16 ustawy o KRUS) oraz w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego (art. 7 ustawy o KRUS).

Z mocy ustawy ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają cztery grupy podmiotów (art. 16 ust. 1 ustawy o KRUS). Są to:

1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny,

2) domownik rolnika, o którym mowa w pkt 1,

3) osoba pobierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,

4) małżonek osoby, o której mowa w pkt 3, jeżeli renta strukturalna współfinansowana ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu

Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wypłacana jest ze zwiększeniem na tego małżonka.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o KRUS, z mocy ustawy podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu:

- 1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny,
- 2) domownik rolnika, o którym mowa w pkt 1,
– jeżeli ten rolnik lub domownik nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie ma ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Ubezpieczenie z mocy ustawy istnieje niezależnie od woli osoby spełniającej warunki do podlegania temu ubezpieczeniu lub woli płatnika i nie ma ona możliwości rezygnacji z tego ubezpieczenia. W każdym zatem przypadku, gdy rolnik lub domownik spełnia wszystkie warunki obowiązkowego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników – staje się ubezpieczonym z mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

3.4. Drugą grupę podmiotów stanowią osoby ubezpieczone na wniosek. Osoby niespełniające warunków do podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu, dla których działalność rolnicza stanowi stałe i chociaż niekoniecznie jedyne źródło utrzymania, mogą ubezpieczyć się dobrowolnie, po złożeniu w jednostce KRUS stosownego wniosku. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o KRUS, ubezpieczeniem emerytalno-rentowym na wniosek obejmuje się:

- 1) innego rolnika lub domownika, który podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu w pełnym zakresie, jeżeli złożono wniosek o objęcie go ubezpieczeniem emerytalno-rentowym,
- 2) osobę, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 50 kwartałów,
- 3) osobę pobierającą rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy jako rentę okresową.

Przepisów art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRUS nie stosuje się do osoby, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub ma ustalone prawo do emerytury lub renty, lub ma ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 16 ust. 3 ustawy o KRUS). Rolnik lub domownik podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu, jeżeli z tytułu wykonywania pracy, czy innej aktywności zawodowej, objęty jest obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.). Za osobę podlegającą innemu ubezpieczeniu społecznemu uważa się także osobę objętą zaopatrzeniem emerytalnym, określonym w odrębnych przepisach. Podleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu dotyczy zatem m.in.: osób, które wykonują pracę w ramach umowy agencyjnej, umowy zlecenia, z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej, w tym – pozarolniczej działalności gospodarczej, a także w okresach pobierania zasiłku dla bezrobotnych (rejestracja w charakterze bezrobotnego bez prawa do zasiłku nie jest uznawana za podleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu). Powyższe znaczy, iż przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu każde inne ubezpieczenie społeczne ma pierwszeństwo przed ubezpieczeniem rolniczym.

Osoba podlegająca ubezpieczeniu na wniosek może w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia, składając organowi ubezpieczeniowemu oświadczenie w tej sprawie. Za równoznaczne z odstąpieniem od ubezpieczenia na wniosek uznaje się nieopłacenie w terminie składki, chyba że rolnik obowiązany do jej opłacenia, przed upływem terminu

płatności, wystąpił o jego odroczenie albo nieopłacenie składki w terminie było skutkiem siły wyższej (art. 3 ust. 2-4 ustawy o KRUS).

Zgodnie z art. 7 ust. 2-4 ustawy o KRUS, ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na wniosek obejmuje się innego rolnika lub domownika, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osobę, która będąc rolnikiem przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Innego rolnika, domownika lub osobę, która przeznaczyła grunty do zalesienia, obejmuje się ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na wniosek, wyłącznie w zakresie ograniczonym do świadczeń określonych w art. 9 pkt 1, jeżeli podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu albo mają ustalone prawo do emerytury lub renty lub do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Przepisów tych (art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o KRUS) nie stosuje się do emerytów i rencistów, którzy mają orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji.

3.5. Stosując pewne uproszczenie, można stwierdzić, że ubezpieczeniu rolniczemu *ex lege* podlegają osoby, których jedynym źródłem utrzymania jest praca w rolnictwie. Osoby niepodlegające ubezpieczeniu z mocy ustawy, ale spełniające inne warunki wynikające z ustawy o KRUS, mogą ubezpieczyć się na wniosek w zakresie dopuszczonym przez przepisy. Zakres tego ubezpieczenia może określić sama osoba zainteresowana, bądź wynika on bezpośrednio z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Osoby takie również pracują w rolnictwie, ale praca ta nie stanowi ich jedynego źródła utrzymania.

4. Zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) a zaskarżony przepis rozporządzenia z 2006 r.

4.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). Samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też z art. 2 Konstytucji (zob. wyroki z: 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97; OTK ZU nr 3/1998, poz. 34 i 15 października 2001 r., sygn. K 12/01; OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). W wyroku z 5 października 2005 r. (sygn. SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 99) Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zasada równości daje się wyrazić w formule: nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Dla oceny konstytucyjności konkretnych przepisów konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. Kryterium takie powinno mieć: a) charakter istotny (relewantny), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; b) proporcjonalny, c) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

4.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w rozpatrywanej sprawie konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowany przepis w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia z 2006 r. wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, spełnia wskazane kryteria, a tym samym jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

4.3. Relewantność charakteru zróżnicowania oznacza, że wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. W rozpatrywanym przypadku świadczenia z pomocy społecznej zostały skierowane do grupy osób, które skutki suszy mogły odczuć w sposób najbardziej dotkliwy, gdyż ich działalność rolnicza stanowi jedyne źródło dochodu. Prowadzenie działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy o KRUS oznacza prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem (por. wyrok Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 29 września 2005 r., sygn. akt I UK 16/05, OSNAPiUS 2006, nr 17-18, poz. 278, s. 755). Inną grupę podmiotów stanowią bowiem osoby prowadzące dodatkową (a nawet stałą, cykliczną) działalność rolniczą i podlegające w związku z tym ubezpieczeniu w KRUS na wniosek, inną zaś – rolnicy, którzy uzyskują dochody wyłącznie z pracy we własnym gospodarstwie rolnym i spełniają warunki do objęcia ubezpieczeniem rolniczym *ex lege*. Już nawet sam podział w ustawie o KRUS na ubezpieczonych z mocy ustawy i na wniosek oznacza, że są to dwie odrębne grupy podmiotów, które mogą być różnie traktowane. Przyjęte w rozporządzeniu z 2006 r. kryterium można uznać zatem za relewantne i nienaruszające zasady równości wobec prawa.

4.4. Proporcjonalność oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Zróżnicowanie prawa do świadczeń z pomocy społecznej rolników, którzy ponieśli straty w wyniku suszy, zależne od trybu ich ubezpieczenia społecznego dotyczy jedynie uprawnienia do wypłaty jednorazowego zasiłku pieniężnego. Istota pomocy państwa w formie zasiłków pieniężnych oznacza względną swobodę prawodawcy określenia kręgu świadczeniobiorców pomocy społecznej. Ograniczenie w przyznaniu zasiłku pieniężnego związanego z konkretnym wydarzeniem (suszą w 2006 r.), w odniesieniu do rolników podlegających ustawie *ex lege*, nie stoi na przeszkodzie w staraniu się przez podmioty nieobjęte tym zasiłkiem (ubezpieczonych na wniosek) do uzyskania innej pomocy materialnej. W szczególności dotyczy to uprawnienia do innych form pomocy, o którą mogli ubiegać się rolnicy dotknięci suszą, na podstawie rządowego programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (tj. dopłat do kwalifikowanego materiału siewnego, odroczeń płatności składek na ubezpieczenie społeczne, zwolnień w opłatach podatku rolnego itd.). Nie narusza także ich uprawnienia do ubiegania się o przyznanie pomocy społecznej na zasadach ogólnych. Wskazać można np. na art. 40 ustawy o pomocy społecznej, który przewiduje możliwość przyznania, niezależnie od dochodu, zasiłku celowego osobie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Zdarzeniem tym może być między innymi susza lub powódź (por. Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2007, s. 80). Zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93, ze zm.), klęskami żywiołowymi są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe: 1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też,

2) mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna.

Zasiłki wypłaca się ze środków budżetu państwa, a nie ze składek osób, którym one przysługują. Taka jest bowiem istota pomocy społecznej i podstawowa różnica w odniesieniu do instytucji ubezpieczeń społecznych. Z tego względu również można uznać, że ograniczenie pomocy pieniężnej w stosunku do rolników ubezpieczonych z mocy ustawy jest uzasadnione.

4.5. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, iż ubezpieczeniu z mocy ustawy podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, a także domownik takiego rolnika. Takie uregulowanie nawiązuje do wyrażonej w art. 23 Konstytucji zasady, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Skonkretyzowaniem tej zasady jest ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592), zawierająca m.in. definicję gospodarstwa rolnego, opartą na takiej samej minimalnej normie obszarowej. Skierowanie pomocy do tej grupy rolników należy zatem uznać za spełniające także kryteria zgodności regulacji prawnej, różnicującej sytuację prawną podmiotów podobnych, z zasadą równości.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.