

Warszawa, dnia 10 marca 2003 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Częstochowie,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P. 4/03)

Stosownie do zlecenia z dnia 12 lutego 2003 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Częstochowie, sformułowanego w postanowieniu z dnia 20 listopada 2002 r.

Sąd Okręgowy zgłasza wątpliwość co do zgodności:

- 1) art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych rolników (j. t. Dz. U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn.zm), zwanej dalej „ustawą”, z art. 217 Konstytucji;
- 2) art. 4 ust. 2 i art. 8 ust. 1 ustawy z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sądu Okręgowego, składki na ubezpieczenie społeczne rolników, ustalane przez Radę Rolników (art. 8 ust. 4 ustawy) należą do kategorii danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji. Z tego względu tylko ustawodawca jest uprawniony do określenia wysokości tych składek (zasada wyłączności ustawy).

Według Sądu, w dacie „ustania innego ubezpieczenia powstaje obowiązek ubezpieczenia KRUS ze skutkami wstecznymi”, skoro w myśl art. 4 ust. 2 ustawy obowiązek opłacania składki powstaje z pierwszym dniem kwartału, w którym powstało ubezpieczenie. Tymczasem, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy ubezpieczenie (wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie) KRUS powstaje dopiero po ustaniu innego ubezpieczenia. Pojawiają się więc wątpliwości, wywodzi Sąd, czy przepis art. 4 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy (brak zróżnicowania składki, uwzględniającego okres podlegania innemu niż KRUS ubezpieczeniu) nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i zasady równości wobec prawa (art. 32 ustawy zasadniczej), a w szczególności konstytucyjnego zakazu dyskryminacji.

1. W literaturze prawniczej nie ma pełnej zgodności poglądów co do **charakteru** składki na ubezpieczenie społeczne. W szczególności dyskusyjna jest kwestia, czy składka ta należy do kategorii danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Nauka prawa finansowego skłonna jest traktować składkę na ubezpieczenia społeczne jako rodzaj daniny (podatku) m. Innymi **ze względu na przymus tego świadczenia, mimo że wiąże się ono ze świadczeniem wzajemnym instytucji ubezpieczeniowej** (zob. m. innymi Encyklopedia Prawa, Wyd. H. Beck, Warszawa 1999 r. s. 706).

Według innego poglądu składka, o której mowa, nie jest „klasyczną” daniną publiczną. Posiada bowiem cechy różniące ją od podatku, a mianowicie:

- 1) jest świadczeniem **celowym**, przeznaczonym na sfinansowanie skutków określonych zdarzeń w przyszłości. Takim zdarzeniem może być m. innymi nabycie uprawnień do emerytury bądź renty;
- 2) ma charakter świadczenia co najmniej częściowo **odpłatnego**, co znajduje wyraz w świadczeniu wzajemnym instytucji ubezpieczeniowej.

Według ustawy składka na ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje:

- a) składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, którą ustala Rada Rolników stosownie do dyspozycji art. 8 ust. 1 ustawy,
- b) składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, wynoszącą 30% emerytury podstawowej (art. 17 ust. 1 ustawy).

Wyrażam pogląd, że obydwa rodzaje składki mają charakter daniny publicznej. Są one bowiem świadczeniem pieniężnym przymusowym, pobieranym na rzecz podmiotu prawa publicznego, jakim jest KRUS.

W myśl art. 52 ust. 1 ustawy, do składek na ubezpieczenie społeczne rolników stosuje się odpowiednio przepisy o zobowiązaniach podatkowych.

Argumentem dodatkowym jest przeznaczenie funduszu składkowego, tworzonego ze składek na ubezpieczenie wypadkowe chorobowe i macierzyńskie oraz innych źródeł. Otóż fundusz ten jest przeznaczony na finansowanie nie tylko świadczeń z ubezpieczenia, lecz także: bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników, kosztów zarządzania tym funduszem i wykonywania jego

zobowiązań jako osoby prawnej, a także innych form działalności KRUS (art. 77 ustawy).

Zakwalifikowanie składek, o których wyżej mowa, do kategorii danin publicznych oznacza, że wysokość ich powinna być określana wyłącznie w ustawie, stosownie do dyspozycji art. 217 Konstytucji. Wymaganie to jest spełnione w odniesieniu do składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Ustawa określiła bowiem jej wysokość względną. Natomiast wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest ustalane przez Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników, zwaną w skrócie „Radą Rolników”. Upoważnienie do ustalenia przez Radę Rolników wysokości tej składki wynika z treści art. 8 ust. 4 ustawy. Przepis ten zawiera nadto wskazówkę, że wysokość składki może być ustalana kwotowo – i korygowana w przypadku zmiany wysokości emerytury podstawowej – albo za pomocą określonego procentu emerytury podstawowej.

Oceniam, że przepis art. 8 ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim upoważnia Radę Rolników do ustalenia wysokości składki, narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sprawach określonych w art. 217 ustawy zasadniczej.

Wątpliwości Sądu Okręgowego co do konstytucyjności tego przepisu są więc uzasadnione. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sporo miejsca zajmuje wykładnia art. 217 Konstytucji. Zdaniem T.K. regulacja podatków oraz innych danin publicznych wymaga zachowania formy ustawowej w zakresie nie tylko określania podmiotów i przedmiotu opodatkowania, ale także stawek podatku lub innej daniny publicznej (zob. m. innymi: Wybór tez i sentencji orzeczeń T.K.: II półrocze 2001 r. s. 44; I półrocze 2002 r. s. 30-31; Orzecz. T.K. ZU nr 7 z 2002 r. s. 1199-2000).

2. Nie dostrzegam natomiast niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 2 ani art. 8 ust. 1 ustawy, który ustanawia zasadę, że za każdego ubezpieczonego opłaca się składkę w równej wysokości. Sugerowane przez Sąd Okręgowy zróżnicowanie składki, które uwzględniałoby okres podlegania ubezpieczeniu innemu niż ubezpieczenie KRUS nie wydaje się zasadne ze względu na dyspozycję art. 3a ust. 1 ustawy. Wymieniony przepis stanowi bowiem, że ubezpieczenie „ustaje z końcem kwartału, w którym ustały okoliczności uzasadniające podleganie ubezpieczeniu...”. Jeżeli więc wspomniane okoliczności ustały np. w pierwszym tygodniu danego kwartału, to

ubezpieczenie ustanie dopiero z upływem ostatniego dnia trzeciego miesiąca tego kwartału.

Przepis art. 4 ust. 2 ustanawia zasadę paralelną w stosunku do art. 3a ust. 1 ustawy. Paralelizm wyraża się w tym, że obowiązek opłacenia składki powstaje z pierwszym dniem kwartału, w którym powstało ubezpieczenie, zaś ustaje z ostatnim dniem kwartału, w którym ustało ubezpieczenie.

Są to rozwiązania nie budzące zastrzeżeń z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. **Skoro bowiem ubezpieczony jest uprawniony do korzystania z ubezpieczenia do końca kwartału, w którym ustały okoliczności uzasadniające podleganie ubezpieczeniu, to korelatem tego uprawnienia jest obowiązek opłacenia składki za cały kwartał, bez względu na to, z którym dniem kwartału ubezpieczenie powstało bądź ustało.**

Przepisy art. 4 ust. 2 i art. 8 ust. 1 ustawy nie naruszają również postanowienia art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zasada opłacania składki **w równej wysokości** znajduje uzasadnienie m. innymi w dyspozycji art. 3a ust. 1 ustawy.

Sporządził: Witold Pawełko