

WYROK
z, dnia 6 maja 2008 r.
Sygn. akt K 18/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Marian Grzybowski
Marek Kotlinowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 maja 2008 r., wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, ze zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, Nr 191, poz. 1412, Nr 245, poz. 1775 i Nr 249, poz. 1825 oraz z 2007 r. Nr 109, poz. 747) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 94, poz. 788, Nr 164, poz. 1366, Nr 179, poz. 1487 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 186, poz. 1380, Nr 249, poz. 1831 i Nr 251, poz. 1844 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 36, poz. 226, Nr 48, poz. 320, Nr 120, poz. 818 i Nr 209, poz. 1519) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 maja 2008 r. w Dz. U. Nr 82, poz. 503.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Izb Rolniczych 18 marca 2005 r. wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, ze zm.; dalej: u.p.r.) z art. 2 Konstytucji,

2) art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: u.p.s.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; dalej: u.ś.r.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że skarżone przepisy, ustalające wysokość przeciętnej kwoty dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z jednego hektara przeliczeniowego naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprzez wprowadzenie do tego wyliczenia trzech różnych kwot dochodu, co narusza zasadę przyzwoitej legislacji, w szczególności obowiązku stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli. Skarżone przepisy pozostają ponadto w sprzeczności z nakazem określoności przepisów prawa, jak również z teorią racjonalnego ustawodawcy, gdyż nie posługują się kategorią pojęciową w sposób jednoznaczny, konsekwentny i jednolity. Zdaniem wnioskodawcy, przepisy te wskazują na dowolność ustawodawcy w zakresie kształtowania treści obowiązujących norm prawnych i traktowanie ich jako instrumentu do osiągnięcia dowolnie wyznaczonych celów. Skarżone przepisy uniemożliwiają adresatom tych norm kształtowanie ich stosunków życiowych w oparciu o obowiązujące prawo, co zdaniem wnioskodawcy, narusza zasadę pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy stanowią przejaw naruszenia przez ustawodawcę jego swobody w zakresie kształtowania treści obowiązującego prawa oraz instrumentalnego jego traktowania. Wnioskodawca kwestionuje arbitralne i swobodne, jego zdaniem, posługiwanie się przez ustawodawcę podstawami ustalenia prawa do pomocy dla osób osiągających niskie dochody. Prowadzi to do sytuacji, gdy rzeczywista sytuacja osoby potrzebującej nie koresponduje z ustawowo określoną kwotą jej dochodu.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że skarżone przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa, gdyż w różny sposób traktują podmioty znajdujące się w obrębie określonej kategorii, charakteryzującej się daną cechą istotną. Przyjęty za kryterium sposób uzyskiwania dochodu prowadzi do wyodrębnienia kategorii podmiotów, w stosunku do których przyznanie pomocy państwa jest uzależnione nie od wysokości, ale źródła dochodu. Zdaniem wnioskodawcy, wskazana metoda ustalania dochodu ma charakter nieproporcjonalny i nierelevantny, gdyż nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów u.p.s., pozbawiając pomocy osoby faktycznie jej potrzebujące.

2. W piśmie z 8 grudnia 2005 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Stwierdził, że przepisy art. 18 u.p.r., art. 8 ust. 9 u.p.s. oraz art. 5 ust. 8 u.ś.r. są zgodne z art. 2 Konstytucji oraz że art. 8 ust. 9 u.p.s. i art. 5 ust. 8 u.ś.r. są zgodne z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca był uprawniony – w ramach przysługującej mu swobody stanowienia prawa – do odrębnego określenia sposobu obliczenia dochodu osób utrzymujących się z pracy w gospodarstwie rolnym dla celów, o których mowa w poszczególnych ustawach. Wolą ustawodawcy było przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych, a także pomocy społecznej tylko takim osobom, które spełniają określone w tych

ustawach warunki. Tym samym przyjęcie w u.p.s. kwoty – stanowiącej dochód z 1 ha przeliczeniowego – a więc w inny sposób niż to czyni u.ś.r., nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał na brak wspólnej cechy relewantnej adresatów skarżonych przepisów. Regulują one różne kwestie, wobec czego należałoby raczej rozstrzygać w oparciu o zasadę równości w odniesieniu do osób, których dotyczy dana ustawa. Prokurator Generalny wskazuje, że skoro w ramach danego uregulowania ustawodawca nie dopuścił się dyskryminacji kogokolwiek, brak podstaw do uznania, że została naruszona zasada równości.

3. Pismem z 23 lutego 2006 r. w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie, że art. 18 u.p.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 8 ust. 9 u.p.s. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 5 ust. 8 u.ś.r. z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie dostrzegł naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, wskazując, że argumenty wniosku skupiają się raczej na celowości wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań, nie uwzględniając autonomii regulacyjnej parlamentu, która znajduje oparcie w zasadzie podziału władz. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie ma podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu przypomniał, że ustawodawca ma prawo do nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu prawnego pojęciom pod warunkiem, że mają one swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego, a ponadto powinien precyzyjnie wyjaśnić, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje.

W dniu 29 grudnia 2005 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260), ujednolicająca kwoty dochodu z 1 ha przeliczeniowego w gospodarstwie rolnym przyjęte dla potrzeb ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dlatego celowe stało się, zdaniem Marszałka Sejmu, umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowany art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

II

Na rozprawie stawili się przedstawiciele uczestników postępowania: pełnomocnicy wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali oni stanowiska zajęte w pismach procesowych przesłanych do Trybunału. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował pisemne stanowisko w ten sposób, że wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zbadania zgodności art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, ze względu na utratę mocy obowiązującej skarżonego przepisu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ze względu na zmiany legislacyjne, które miały miejsce od momentu złożenia wniosku, niezbędna jest identyfikacja zakresu przedmiotowego przepisów poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o

zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260) utracił moc obowiązującą objęty wnioskiem przepis art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; dalej: u.ś.r.) w jego dotychczasowym brzmieniu, co sprawia, że zachodzi przesłanka zbędności orzekania, o której stanowi art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). „Osiągnięty został bowiem podstawowy cel, będący także celem skarżących, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją” (postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218, s. 1115). Z tego względu, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, z powodu zbędności wydania wyroku. Przedmiotem kontroli pozostaje art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.; dalej: u.p.r.) oraz art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: u.p.s.).

2. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w oparciu o art. 2 Konstytucji, a w szczególności zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. „Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobodnej regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Sformułowane we wniosku zarzuty naruszenia art. 2 Konstytucji, w tym przede wszystkim zasad prawidłowej legislacji i wynikającego z nich obowiązku tworzenia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli oraz zasady określoności przepisów prawa, odnoszą się w rzeczywistości do dyrektywy konsekwentności języka prawodawcy, o której mowa w § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W jej rozumieniu do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń. Zasadę tą stosuje się w ramach poszczególnych aktów, w ramach określonych dziedzin lub, o ile jest to możliwe i celowe, w ramach całego systemu prawa (zob. *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 89). Uznanie obowiązku prawodawcy do jednolitego ukształtowania przepisów u.p.s. i u.p.r., w zakresie dotyczącym sposobu wyliczania dochodu z działalności rolniczej, uzależnione jest od przyjęcia, że ustawy te tworzą pewien uzupełniający się zespół regulacji. Dochowanie konsekwencji terminologicznej i pojęciowej powinno bowiem dotyczyć poszczególnych aktów jedynie, jeśli stanowią one zamkniętą całość (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 48). Należy wskazać, że zgodnie z art. 1 u.p.r., ustawa ta reguluje obowiązek podatkowy, któremu podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Natomiast celem u.p.s., jest zgodnie z art. 2 tej ustawy, umożliwienie osobom i rodzinom przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Ustawy te w żadnym razie nie mogą zostać uznane za zespół regulacji, gdyż służą one realizacji odmiennych zadań publicznych. Nie ma więc podstaw do

twierdzenia, że ustawodawca powinien był w jednolity sposób określić kryteria dochodowe w u.p.r. oraz u.p.s. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się naruszenia art. 2 Konstytucji przez skarżone przepisy.

3. Pomoc społeczna, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.s., jest instytucją polityki społecznej 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. Pomoc ta ma na celu wsparcie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Otrzymanie świadczenia pieniężnego od państwa uwarunkowane jest wystąpieniem jednej z przesłanek, o których mowa w art. 7 u.p.s. Chodzi tu o: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, przemoc w rodzinie, potrzebę ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudność w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudność w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomanie, zdarzenia losowe i sytuacje kryzysowe oraz klęski żywiołowe lub ekologiczne. Prawo do świadczeń pieniężnych, o czym mowa w art. 8 u.p.s., uzależnione jest ponadto od wysokości dochodu uzyskiwanego przez osobę lub rodzinę pozostającą w sytuacji życiowej uzasadniającej udzielenie pomocy społecznej.

Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy postanowienia kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 8 ust. 9 u.p.s. prowadzą do zróżnicowania podmiotów mających istotne cechy wspólne, ze względu na źródło uzyskiwania dochodu, w sposób naruszający art. 32 Konstytucji. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Zasada ta jest więc realizowana, „gdy organy stosujące prawo podejmują rozstrzygnięcia na podstawie norm prawnych bez względu na jednostkowe cechy adresatów z punktu widzenia treści norm” (W. Jakimowicz, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 75). W wyroku z 3 października 2006 r. (sygn. K 30/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 32 Konstytucji nakazuje równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w wypadku przyznawania określonego dobra. Niezbędne jest przy tym wskazanie cechy wspólnej wszystkich uprawnionych. Jej ustalenie powinno być oparte o „cel i ogólną treść przepisów, w których zawarte są kontrolowane normy” (J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 42).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w niniejszej sprawie należało przede wszystkim rozważyć, czy postanowienia kwestionowanych przepisów prowadzą lub mogą prowadzić do zróżnicowania podmiotów mających istotne (relewantne) cechy wspólne, w sytuacji wymagającej ich równego traktowania przez ustawodawcę. Cechą relewantną, decydującą o podobieństwie grupy podmiotów z u.p.s., jest pozostawanie w trudnej sytuacji życiowej, której dane osoby nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W świetle art. 8 ust. 1 u.p.s. prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwot określonych w ustawie (z wyjątkiem osób, o których mowa w art. 7 pkt 1, które uzyskują pomoc państwa niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu). Przy czym za dochód – zgodnie z przepisem art. 8 ust. 3 – uważa się sumę miesięcznych przychodów z

miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w razie utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Ustawodawca określił sposób liczenia tego dochodu w art. 8 ust. 5-13 u.p.s., przyjmując przy tym, że dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej i z hektarów przeliczeniowych oraz z innych źródeł się sumuje. Naruszenie zasady równości występuje jedynie wówczas, gdy norma prawna odmiennie traktuje adresatów, którzy odznaczają się tą samą cechą wspólną. W niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że osoby pozostające w trudnej sytuacji życiowej, o której mowa w art. 7 u.p.s. traktowane są przez ustawodawcę w taki sam sposób, a więc bez uprzywilejowania czy dyskryminacji, a tym samym nie dopatrywał się naruszenia art. 32 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów wniosku, w zakresie dotyczącym zróżnicowania w u.ś.r. oraz u.p.s. sytuacji osób utrzymujących się z działalności rolniczej, prowadzącego w odczuciu wnioskodawcy do naruszenia art. 32 Konstytucji, Trybunał wskazał na nieaktualność tych argumentów, ze względu na wejście w życie ustawy z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, zmieniającej art. 5 ust. 8 u.ś.r. Poza zakresem rozważań w rozpoznawanej sprawie pozostaje natomiast kwestia zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą prawidłowej legislacji, w ich brzmieniu w dniu wydania wyroku. Znowelizowany art. 5 ust. 8 u.ś.r. przyjmuje, że z 1 hektara przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 u.p.r., wprowadzając odrębny od art. 8 ust. 9 u.p.s. sposób określania wysokości dochodu z 1 hektara przeliczeniowego.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zarzutów wnioskodawcy, jakoby przyznanie pomocy państwa było w rzeczywistości uzależnione nie od wysokości, ale źródła dochodu, co narusza art. 32 Konstytucji. Przyjęcie w art. 8 ust. 9 u.p.s. 1 hektara przeliczeniowego w oparciu o apriorycznie określoną wysokość dla określania dochodu z działalności rolniczej nie prowadzi do zróżnicowania sytuacji grupy podmiotów podobnych. Grupą relewantną są bowiem w tym zakresie osoby utrzymujące się z działalności rolniczej, które w ramach u.p.s., traktowane są w sposób jednolity, i nie może być mowy o sytuacji uprzywilejowania któregoś z adresatów tych norm. Skarżony przepis mieści się więc w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy wyznaczonej treścią norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Należy pamiętać, że „stanowienie prawa, a więc także wybór najważniejszych wariantów legislacyjnych, jest rolą parlamentu. Trybunał Konstytucyjny jest powołany jedynie do badania, czy parlament nie narusza przy tym norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Trybunał nie jest natomiast właściwy do oceny słuszności czy celowości działań ustawodawcy, bo pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem” (orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, s. 51). Wybór sposobu określania dochodu z działalności rolniczej, należy wyłącznie do ustawodawcy, który ograniczony jest m.in. treścią zasad konstytucyjnych, w tym wskazaną przez wnioskodawcę zasadą równości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt K 18/05

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2008 r., w części, w jakiej uznaje on za zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji przepis art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.).

UZASADNIENIE

Zarzuty wniosku dotyczą sposobu ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego. Kwestię tę regulują obecnie przepisy dwóch ustaw: ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, ze zm.) oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.). Z mocy art. 18 ustawy o podatku rolnym, wysokość przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym z 1 ha przeliczeniowego dla celu obliczenia podatku rolnego ustala corocznie GUS na podstawie danych statystycznych i ogłasza ją Prezes GUS w Monitorze Polskim. W roku 2006 wynosiła ona 1898 zł rocznie, co w przeliczeniu na miesiąc daje kwotę 158,17 zł (zob. obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 września 2007 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2006 r.; M. P. z 2007 r. Nr 66, poz. 738). Natomiast przepis art. 8 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, dla celów udzielania świadczeń z pomocy społecznej, przyjmuje apriorycznie, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 194 zł miesięcznie. Obecnie, na podstawie § 1 pkt 2 lit. e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950), kwota ta wynosi 207 zł.

Wnioskodawca – moim zdaniem słusznie – zarzuca, że taka regulacja, przez wprowadzenie dwóch (a w momencie składania wniosku, przed zmianą ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm., ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. Nr 267, poz. 2260, trzech) sposobów ustalania dochodowości gospodarstwa rolnego, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, w szczególności zasadę przyzwoitej legislacji, wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji.

Z tych dwóch zaskarżonych przepisów wcześniejszy, zawarty w ustawie o podatku rolnym, odsyła przy ustalaniu dochodu do względnie obiektywnych kryteriów, jakimi są dane statystyczne. Natomiast drugi, występujący w ustawie o pomocy społecznej, ustala kwotę dochodu całkowicie arbitralnie. Z materiałów sprawy nie wynika wprost, co było podstawą przyjęcia takiej właśnie wysokości dochodu z hektara przeliczeniowego. Jedynie zawarte w nich stanowisko rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 376) z 21 kwietnia 2006 r., pozwala wnioskować, że jest ona wynikiem kalkulacji finansowej kosztów pomocy społecznej dla rolników i ich rodzin przy określonym progu dochodowości, jako warunku brzegowym udzielania świadczeń pomocowych. Wskazuje na to fakt, że jedynym uzasadnieniem negatywnego stanowiska rządu wobec poselskiego projektu zmiany ustawy o pomocy społecznej przez przyjęcie w niej takiej samej wysokości dochodu z hektara

przeliczeniowego, jaka jest przyjęta w ustawie o podatku rolnym, są przedstawione skutki finansowe tej zmiany dla budżetu państwa.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem większości składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, że ustawodawca, w ramach pozostawionej przez ustrojodawcę autonomii decyzyjnej, ma prawo ustalić inne kwoty dochodów z tego samego źródła, w różnych ustawach, realizujących różne cele. W tym przypadku nie chodzi bowiem o sprawy natury techniczno-legislacyjnej, np. o określenie zakresu obowiązywania ustawy, kiedy to można tworzyć definicje ustawowe określonych pojęć na użytek konkretnej ustawy, różne w różnych aktach prawnych. W niniejszej sprawie chodzi o realny (choć przeciętny) dochód z tego samego gospodarstwa rolnego za ten sam okres, ustalany w relacji do tzw. hektara przeliczeniowego. Wielkość tego dochodu w określonym przedziale czasowym, w szczególności w ciągu roku, jest tylko jedna. Ten dochód jest źródłem utrzymania rolnika lub rodziny „rolniczej”; on jest podstawą obliczenia rolniczego podatku rolnego i powinien być – moim zdaniem – miarodajny również dla ustalania przesłanek nabycia i wysokości świadczeń socjalnych (z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z tytułu bezrobocia) oraz brany pod uwagę we wszelkich sprawach, dla rozstrzygnięcia których ma znaczenie wielkość uzyskiwanych dochodów, na przykład przy ubieganiu się o kredyt lub pożyczkę z banku.

Ustalenie rzeczywistego dochodu (przychodu) z konkretnego gospodarstwa rolnego jest obecnie w polskich warunkach, w stosunku do przeważającej liczby gospodarstw rolnych, praktycznie niemożliwe. Racjonalny i uzasadniony jest zatem sposób ustalania przeciętnego (szacunkowego) dochodu z hektara przeliczeniowego na podstawie danych statystycznych, przyjęty w ustawie o podatku rolnym. Toteż zaskarżony przepis art. 18 tej ustawy uważam za zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Za niezgodny z Konstytucją – zarówno z jej art. 2 jak i art. 32 w związku z art. 2 – uważam natomiast zaskarżony przepis art. 8 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca zwykły, przyjmując w tym przepisie arbitralną wysokość dochodu z hektara przeliczeniowego, zawyżoną w stosunku do względnie zobiektywizowanej wysokości tego dochodu przyjmowanej dla celów obliczenia podatku rolnego, w istocie ustanowił niższy próg dochodu, uprawniającego do ubiegania się o świadczenia społeczne dla osób i rodzin utrzymujących się z gospodarstwa rolnego, niż obowiązujący wobec osób utrzymujących się z dochodu pochodzącego z innych źródeł. Uważam, że zastosowanie takiego „wybiegu legislacyjnego”, zamiast określenia wprost niższego progu dochodowego przy ubieganiu się o świadczenia z pomocy społecznej przez rolników, narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez państwo prawa.

Jednocześnie, pod względem merytorycznym, przepis ten, ograniczający przez ustanowienie niższego progu dochodowego dostęp do świadczeń z pomocy społecznej osobom utrzymującym się z dochodu z pracy w gospodarstwie rolnym, jest niezgodny z zasadą równości i sprawiedliwości wyrażoną w art. 32 i art. 2 Konstytucji. Zastosowanie w ustawie o pomocy społecznej kryterium źródła dochodu, jako podstawy różnicowania sytuacji osób o niskich dochodach, ubiegających się w związku z nią o pomoc społeczną, jest nierелеwantne. Nie można też akceptować sytuacji, w której – na gruncie obowiązujących przepisów – ten sam rolnik jest jednocześnie „zbyt biedny, aby otrzymać kredyt z banku i zbyt bogaty, aby uzyskać świadczenie z pomocy społecznej”. Względ na ograniczone środki publiczne, które mogą być przeznaczone na pomoc społeczną, nie może usprawiedliwiać takiego zróżnicowania w zakresie przyznawania tej pomocy rolnikom i nie-rolnikom. Równowaga budżetowa, stanowiąca niewątpliwie samoistną wartość, nie może być utrzymywana kosztem jednej grupy społeczno-zawodowej, jaką są rolnicy.

Z tych względów uznałam za konieczne złożenie zdania odrębnego od tego wyroku.