

Warszawa, 23.03.1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. akt K. 2/99)

Stosownie do zlecenia z dnia 3 marca 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 grudnia 1998 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (tj. z 1983 r. Dz. U. nr 13, poz. 68 z późn. zm).

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 11 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy, w brzmieniu ustalonym w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 138, poz. 681) jest niezgodny z art. 2, art. 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania. Unormowanie to doprowadziło do rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidzkiej wojennych i wojskowych. Wnioskodawca wyraża pogląd, że uzależnienie podstawy wymiaru tych rent od wysokości kwoty bazowej służącej do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, prowadzące do zróżnicowania wysokości świadczeń w zależności od daty ich przyznania, pozostaje w sprzeczności z ratio legis i prowadzi do nierówności w prawie. To rozwiązanie powoduje, że świadczenia przyznane później są znacznie wyższe od przyznanych wcześniej.

2. Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wniosek RPO zawiera trafne spostrzeżenie, że źródłem rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidzkiej wojennych i wojskowych są odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych od zasad waloryzowania podstaw wymiaru świadczeń już pobieranych. Zgodnie z kwestionowanym art. 11 ust. 1 ustawy, podstawą wymiaru renty inwalidzkiej wojennej stanowi kwota bazowa służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Wspomniana kwota bazowa jest wielkością zmienną, ściśle powiązaną z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto w gospodarce narodowej. Wzrasta ona odpowiednio do wzrostu tego wynagrodzenia. W latach 1996-1998 dodatkowym czynnikiem kształtującym wysokość kwoty bazowej był ustawowy wzrost wskaźnika jej udziału w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu: z 94% w 1996 r. do 98% w 1998 r. Stosowanie zaś do dyspozycji art. 177 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, począwszy od 1 stycznia 1999 r. kwota bazowa stanowi już 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale kalendarzowym 1998 r. i wynosi 1.220.89 zł. W tym stanie prawnym wysokość podstawy wymiaru renty inwalidzkiej wojennej i wojskowej jest uzależniona od daty jej przyznania. Kwota zaś bazowa, stanowiąca określony procent przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, jest wielkością rosnącą w czasie. **W konsekwencji renty przyznane później są wyższe od rent wcześniejszych.**

Zróżnicowanie wysokości świadczeń, będące następstwem stosowania art. 11 ust. 1 zaskarżonej ustawy, posiada względnie trwały charakter. Nie może ono ulec samoistnej likwidacji, ponieważ ustawodawca ustanowił odmienną zasadę podwyższania w ramach waloryzacji **podstawy wymiaru świadczeń (emerytur i rent) już przyznanych**. Mianowicie, począwszy od 1 stycznia 1996 r. wprowadzona została zasada waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych uwzględniającej wzrost kosztów utrzymania (tzw. waloryzacja cenowa), a nie - jak dotychczas - wzrost przeciętnego wynagrodzenia. Z mocy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o waloryzacji emerytur i rent (...) waloryzacja "cenowa" obowiązywała także w odniesieniu do podstawy wymiaru renty inwalidzkiej przyznanej na podstawie przepisów zaskarżonej ustawy. Zasada waloryzacji cenowej została zdefiniowana w ustawie z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 136, poz. 636). Według art. 2 ust. 1 tej ustawy, emerytury i renty podlegają corocznej waloryzacji w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Na podstawie art. 1 pkt 3 w związku z art. 15 tejże ustawy, tak rozumiana waloryzacja miała zastosowanie w 1998 r. również do

świadczeń przyznanych inwalidom wojennym i wojskowym.

Zasada waloryzacji cenowej obowiązuje nadal, ponieważ znalazła ona potwierdzenie w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stosowanie do art. 91 ust. 1 tej ustawy, ustalenie wysokości zwaloryzowanej emerytury i renty polega na pomnożeniu kwoty emerytury lub renty wskaźnikiem waloryzacji. Z kolei zaś art. 91 ust. 2 stanowi, że równocześnie z podwyższeniem emerytury i renty następuje podwyższenie, tym samym wskaźnikiem waloryzacji podstawy jej wymiaru. Wymienione przepisy stosuje się między innymi do waloryzacji podstawy wymiaru renty inwalidzkiej wojennej i wojskowej (art. 192 cytowanej wyżej ustawy).

Łatwo wskazać, że waloryzacja cenowa nie nadała za wzrostem przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego kwotę bazową w dniu przyznania renty inwalidzkiej, która to kwota stanowi podstawę wymiaru renty, w myśl zaskarżonego art. 11 ust.1 ustawy. W tej sytuacji postępuje i będzie nadal postępować rozwarstwienie podstaw wymiaru rent inwalidzkich przyznawanych inwalidom wojennym i wojskowym. W dalszym ciągu będzie zatem zwiększać się różnica dodatnia między wysokością renty przyznanej najpóźniej a renty ustalonej przed dniem 1 stycznia 1996 r. Dotyczy to, oczywiście, wysokości świadczeń przyznawanych dla tych samych grup inwalidów wojennych i wojskowych. Wypada dodać, że najniższą podstawą wymiaru rent legitymują się inwalidzi wojenni z okresu walki zbrojnej o niepodległość (lata 1939-1945), o stopniu niepełnosprawności wyłączającym bądź wydatnie ograniczającym możliwość wykonywania pracy zarobkowej.

Wypada zgodzić się z tezą wniosku RPO, że świadczenia rentowe inwalidów wojennych oraz inwalidów wojskowych z powodu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową mają charakter kompensacyjny. Ustawodawca uznał za konieczne uzależnienie wysokości tych świadczeń od stopnia uszczerbku na zdrowiu. Jednoczesne więc uzależnienie podstawy wymiaru renty od przeciętnego wynagrodzenia (stanowiącego kwotę bazową) stanowi zaprzeczenie idei jednakowego traktowania inwalidów wojennych i wojskowych zakwalifikowanych do tej samej grupy inwalidztwa.

Cechą istotną, wspólną dla inwalidów wojennych oraz inwalidów wojskowych, których inwalidztwo powstało w związku ze służbą wojskową, jest określony stopień niezdolności do pracy. Ta właśnie cecha relewantna powinna stanowić główną i wyłączną przesłankę uzasadniającą ustalenie jednakowej wysokości renty dla osób legitymujących się takim samym stopniem niezdolności do pracy. Zróżnicowanie podstawy wymiaru tego świadczenia w zależności od daty jego przyznania narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości w prawie (art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Funkcjonowanie zaskarżonego przepisu art. 11 ust 1 ustawy powoduje, że w praktyce pojawiają się dysproporcje między świadczeniami rentowymi przyznanym przed 1996 r. w latach 1996-1998. Tego rodzaju dysproporcje, których następstwem są "starzejące" się portfele świadczeń zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości obywateli wobec prawa (zob. Orzeczenie z dnia 11grudnia 1990 r. sygn. K. 9/90 - K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, s. 545). W innym orzeczeniu T.K. wyraził pogląd, że "równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa" (ibid. s. 207). Uważam, że data przyznania renty inwalidzkiej wojennej różnicującej wysokość podstawy wymiaru renty jest kryterium godzącym w zasadę równości, o której wyżej mowa.

Opracował: Witold Pawełko