

Warszawa, 8 marca 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. K.37/98).

Stosownie do zlecenia z dnia 2 lutego 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 listopada 1998 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (j.t. Dz. U. z 1998 r. nr 7, poz. 25).

1. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 22 ust. 1 i 2 wyżej cytowanej ustawy, ograniczające możliwość podejmowania działalności (pracy) zarobkowej przez osoby pobierające okresowe renty inwalidzkie z ubezpieczenia społecznego rolników, naruszają konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i równości (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie bowiem z zaskarżonymi przepisami, osoby te tracą prawo do przyznanej im renty z chwilą podjęcia zajęć zarobkowych objętych obowiązkiem innego ubezpieczenia społecznego. Według Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie to ma charakter dyskryminujący rolników w sytuacji, gdy pozostałe grupy świadczeniobiorców z ubezpieczenia społecznego rolników, jak i świadczeniobiorcy ze wszelkich innych systemów emerytalno-rentowych nie doznają analogicznych ograniczeń.

Wnioskodawca wyraża pogląd, że również art. 25 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, ponieważ w podstawie wymiaru części składkowej emerytury (renty) rolniczej pomija okresy:

- działalności kombatanckiej (i działalności równorzędnej) oraz okresy zaliczane do okresów takiej działalności, a także okresy podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określone w przepisach ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,
- zasadniczej i zawodowej służby w Wojsku Polskim oraz okresy służby równorzędnej i zastępczej,
- służby w innych państwowych formacjach mundurowych (Policja, Straż Graniczna, Urząd Ochrony Państwa, Służba Więzienna, Państwowa Straż Pożarna).

Zdaniem RPO, pominięcie tych okresów w zaskarżonym przepisie narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa.

2. Zarzut niekonstytucyjności art. 22 ust. 1 i 2 ustawy w części dotyczącej utraty prawa do renty inwalidzkiej okresowej z powodu objęcia uprawnionego innym ubezpieczeniem społecznym wydaje się zasadny. Na wstępie wypada zauważyć, że ta ostatnia okoliczność **nie powoduje utraty prawa do emerytury lub renty stałej z ubezpieczenia rolniczego**, a tylko zawieszenie tego prawa na zasadach określonych w przepisach emerytalnych (art. 34 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Cechą relewantną rolników korzystających ze świadczeń w postaci renty inwalidzkiej stałej bądź renty inwalidzkiej okresowej jest ich niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym. Należy przyjąć, że osiągnięcie wieku o 5 lat niższego od wieku emerytalnego jest przesłanką owej niezdolności do pracy. Z tego względu zostały one potraktowane przez ustawodawcę równorzędnie (art. 22 ust. 1, zdanie pierwsze). **Uznając zatem, że zarówno stała, jak i okresowa niezdolność ubezpieczonego do pracy w gospodarstwie rolnym jest wspólną cechą istotną osób pobierających rentę inwalidzką stałą bądź rentę inwalidzką okresową z ubezpieczenia społecznego rolników, należałoby, w konsekwencji, jednakowo potraktować te osoby przy określaniu skutków objęcia ich innym ubezpieczeniem społecznym.** Tymczasem art. 22 ust. 1, zdanie drugie oraz ust. 2 ustawy zawierają zastrzeżenie, że renta inwalidzka rolnicza, przyznana jako okresowa, przysługuje uprawnionemu do czasu odzyskania przez niego zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub do czasu objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym. Oznacza to, że w razie podjęcia przez osobę uprawnioną zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, z którą wiąże się obowiązek innego ubezpieczenia społecznego, traci ona całkowicie prawo do renty okresowej, podczas gdy tego rodzaju restrykcja nie jest następstwem podjęcia działalności zarobkowej, (objętej nie-rolniczym ubezpieczeniem społecznym), przez uprawnionego do emerytury lub renty stałej z ubezpieczenia społecznego rolników. Rolnik-rencista "okresowy" jest więc podmiotem dyskryminowanym przez ustawę, która różnicuje sytuację prawną osób

niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym, pobierających rentę inwalidzką.

Zróżnicowanie, o którym mowa, nie jest uzasadnione odrębną regulacją ubezpieczenia społecznego rolników, ani utrzymaniem odrębności tego ubezpieczenia od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. Wypada tu powołać się na ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118), która wprowadziła jednakowe zasady waloryzacji emerytur i rent oraz zasady zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych, obejmujące ubezpieczonych z mocy także przepisów odrębnych. Dotyczy to ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. nr 10, poz. 36 z późn. zmianami - zob. art. 6 i art. 40) oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 53, poz. 214 z późn. zmianami - zob. art. 6 i art. 41).

Argumentem za konstytucyjnością art. 22 ust. 1 i 2 ustawy nie może być również fakt, że składki rolników na ubezpieczenie społeczne tylko w niewielkim stopniu pokrywają wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe (bowiem głównym fundatorem w tym zakresie jest budżet państwa). Należy bowiem mieć na względzie, że do czasu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 187 z późn. zm.) budżet państwa pokrywał **całość wydatków** związanych z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy "mundurowych". Okoliczność ta nie miała jednak wpływu na system świadczeń wymienionych grup ubezpieczonych.

Udział środków budżetowych, bez względu na jego wielkość, w finansowaniu wydatków z ubezpieczenia społecznego rolników nie może stanowić przesłanki uzasadniającej zróżnicowanie uprawnień do renty stałej i renty okresowej w sposób wynikający z treści art. 22 ust. 1 i 2 w związku z art. 34 zaskarżonej ustawy.

Utraty prawa do renty okresowej w razie objęcia uprawnionego innym ubezpieczeniem społecznym nie można racjonalnie uzasadniać jego stanem zdrowia, rokującym ewentualny powrót do pracy w gospodarstwie rolnym. Wynikający z zaskarżonego przepisu zakaz pracy podlegającej obowiązkowi innego ubezpieczenia społecznego, wobec braku takiego zakazu w stosunku do rolnika uprawnionego do renty inwalidzkiej stałej, niewątpliwie narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i równości w prawie.

3. Całkowicie uzasadniony jest także zarzut niezgodności z Konstytucją zaskarżonego art. 25 ust. 2 ustawy. Skoro bowiem fundusz emerytalno-rentowy w systemie ubezpieczenia społecznego rolników tworzy się w 95 % ze środków budżetu państwa, to pominięcie okresów: działalności kombatanckiej, służby wojskowej i służby państwowej w formacjach "mundurowych" przy ustalaniu liczby lat podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu narusza przede wszystkim zasadę sprawiedliwości społecznej. Państwo nie może dyskryminować kombatanatów oraz byłych żołnierzy i funkcjonariuszy państwowych tylko dlatego, że w momencie przejścia na emeryturę lub rentę podlegają oni ubezpieczeniu społecznemu rolników. Pominięcie wspomnianych okresów w zaskarżonym przepisie godzi również w konstytucyjną zasadę równości, ponieważ oznacza to zróżnicowanie podstawy wymiaru, a w konsekwencji i wysokości świadczenia. W powszechnym systemie emerytalno-rentowym okresy działalności kombatanckiej, czynnej służby wojskowej oraz służby w innych formacjach mundurowych są okresami składkowymi, które są uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości (art. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Wypada zgodzić się z uwagą RPO, że pominięcie w art. 25 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników okresów traktowanych w innych systemach jako składkowe stanowi odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów legitymujących się tą samą cechą istotną. Odstępstwo to nie znajduje uzasadnienia w strukturze funduszu emerytalno-rentowego rolników ani w sposobie ustalania wysokości świadczeń.

Opracował: Witold Pawełko