



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax 827 64 53

Warszawa, 31 grudnia 1998 r.

RPO/290040/98/III/LN

RPO/279796/98/III/LN

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

**Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez 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) w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania z art. 2, art. 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## Uzasadnienie

Dokonana z dniem 1 stycznia 1996 r. zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent, przeprowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 681), objęła również świadczenia rentowe z ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.).

W świetle art. 11 ust. 1 tej ustawy, znowelizowanego przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, podstawę wymiaru renty inwalidzkiej wojennej stanowi kwota bazowa, służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

W myśl art. 11 ust. 1 ustawy ustalona jest również podstawa wymiaru renty inwalidzkiej wojskowej (art. 37) oraz podstawa wymiaru renty rodzinnej po inwalidzie wojennym lub wojskowym (art. 25 ust. 2 i art. 46).

Podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych, a mianowicie renty inwalidzkiej wojennej lub wojskowej oraz renty rodzinnej po inwalidzie wojennym lub wojskowym podwyższone są - w ramach waloryzacji - przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji opartego o wzrost kosztów utrzymania (do 1997 r. na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o waloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, od 1998 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. Nr 136, poz. 636).

Przyjęte odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych (od 1 września 1998 r. od kwoty bazowej równej 98% przeciętnej płacy) oraz podwyższania - w ramach waloryzacji - podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych w oparciu o wzrost kosztów utrzymania doprowadziły do rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidzkich wojennych i wojskowych.

Osoby będące inwalidami wojennymi i wojskowymi, a także reprezentujący to środowisko Związek Inwalidów Wojennych RP, w licznych skargach i wystąpieniach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich uważają rozwarstwienie podstawy wymiaru rent wojennych i wojskowych za niesprawiedliwe społecznie. Wskazują przy tym, że konsekwencją przyjętych unormowań jest powstanie sześciu podstaw wymiaru renty (od 989,68 zł dla inwalidów, którzy nabyli prawo do renty przed 1991 r. do 1196,47 zł dla osób, które uzyskały prawo do renty po 1 września 1998 r.).

Zjawisko to, zdaniem skarżących się, ma charakter narastający i powoduje, że inwalidzi wojenni sensu stricto (grupa ok. 28 tys. osób spośród 113 tys. świadczeniobiorców z ustawy), tj. uznani za takich z powodu zranień i kontuzji w czasie wojny, a przede wszystkim z okresu walki zbrojnej w latach 1939-1945, o największym stopniu niepełnosprawności mają obecnie najniższą podstawę wymiaru rent.

System świadczeń z ustawy posiada cechy zaopatrzenia społecznego, które sprowadza się do udzielania ludności znajdującej się w potrzebie środków utrzymania bezpośrednio z budżetu państwa, bez jakiegokolwiek wzajemnego świadczenia w postaci składki. Wskazuje na to art. 3 ustawy, zgodnie z którym zaopatrzenie określone w ustawie przysługuje z funduszy państwowych.

W myśl art. 10 ustawy wysokość renty inwalidy wojennego zależy od stopnia niezdolności do pracy, ustalonego na zasadach obowiązujących w systemie ubezpieczenia pracowniczego (art. 9 ustawy). Inwalidztwo pozostające w związku ze służbą wojskową stanowi kwalifikowaną postać inwalidztwa wojskowego, dającą podstawę do korzystniejszych świadczeń. Renty wojenne i wojskowe w związku ze służbą traktowane są jednakowo, a ich wysokość zależy od stopnia niezdolności do pracy (100% podstawy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i 75% dla osób częściowo niezdolnych do pracy). Wysokość renty inwalidzkiej wojskowej bez związku ze służbą wynosi odpowiednio 80% i 60% podstawy.

Świadczenia rentowe inwalidy wojennego oraz inwalidy wojskowego z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową mają charakter kompensacyjny. Inwalidztwo stanowi podstawową przesłankę prawa do świadczeń rentowych z ustawy.

W prawie rentowym pojęcie szkody nie występuje, a podstawowa jego postać objęta jest pojęciem inwalidztwa. Dostrzegając w pojęciu inwalidztwa element biologiczny w postaci uszczerbku na zdrowiu, należy pamiętać o ograniczonej roli, jaką przypisano temu elementowi jako zdarzeniu przyczynowemu, i wyeksponowaniu kryteriów ekonomicznych jako zdarzeń skutkowych. W konsekwencji świadczenia rentowe wyrównują jedynie częściowo lub całkowicie utracony zarobek wywołany utratą zdolności do zatrudnienia lub zarobkowania, z pominięciem innych następstw wywołanych doznany uszczerbkiem na zdrowiu. W obowiązującym systemie prawa rentowego, nie tylko u nas, lecz także na świecie, pojęcie inwalidztwa odnoszone jest do zdolności do zatrudnienia i zarobkowania w chwili jego powstania i służy tylko wyrównaniu straty rzeczywiście poniesionej, a więc z wyłączeniem korzyści, jakiej poszkodowany mógłby się spodziewać, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Pojęcie inwalidztwa w porównaniu z konstrukcją cywilistyczną obejmuje jedynie szkodę w zakresie *damnum emergens* (por. Urszula Bielawska, *Postacie szkody w prawie rentowym*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 1975 r., z. 5, s. 15 i nast.).

Charakter kompensacyjny świadczeń rentowych inwalidy wojennego i wojskowego potwierdza analiza unormowań, dotyczących zasad zawieszalności tych świadczeń z powodu osiągnięcia zarobków oraz łączenia prawa do renty z prawem do emerytury. Unormowania te stanowią istotne odstępstwo od stosowanych

w pracowniczym ubezpieczeniu emerytalno-rentowym zasad „jednej renty” oraz redukcji lub zawieszenia prawa do świadczenia w związku z pracą zarobkową.

I tak rentę inwalidzką wojenną i rentę inwalidzką wojskową z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową można łączyć z prawem do emerytury (art. 54 ustawy). Osobie zainteresowanej wypłaca się w zależności od jej wyboru rentę inwalidzką powiększoną o połowę emerytury lub emeryturę powiększoną o połowę renty inwalidzkiej. Regulacja ta ma także odpowiednie zastosowanie do inwalidy wojennego, który nabył prawo do renty inwalidzkiej za gospodarstwo rolne przekazane następcy lub Państwu.

Prawo do renty inwalidzkiej wojennej (renty rodzinnej po inwalidzie wojennym) nie ulega zawieszeniu z powodu osiągnięcia zarobków, nie zawiesza się także z tej przyczyny renty inwalidzkiej wojskowej, jeżeli powstałe inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą wojskową. Natomiast rentę inwalidzką wojskową (i rentę rodzinną), jeżeli inwalidztwo nie pozostaje w związku ze służbą wojskową, zawiesza się na zasadach ogólnych, obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym.

W praktyce większość inwalidów wojennych, która zachowała częściową zdolność do pracy wypracowała sobie prawo do emerytury i renta inwalidzka wojenna stanowi dla tych osób dodatkowe świadczenie ubezpieczeniowe, rekompensujące utratę zdolności do pracy. Obecnie obowiązująca ustawa zmieniła charakter rent inwalidzkich wojennych przekształcając je ze świadczenia o charakterze alimentacyjnym w świadczenie o charakterze odszkodowawczym (por. I. Jędrasik-Jankowska w głosie do wyroku SN z dnia 8 listopada 1985 r., II URN 175/95, OSP, 1987 r. Nr 3, poz. 54, s. 102).

Również uprawnienia do bezpłatnego zaopatrzenia w leki oraz wyłączenie rent spod opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wskazują na kompensacyjny charakter świadczeń z ustawy.

Pobieranie renty z ustawy jest także zwiększeniem uprawnień odszkodowawczych osób, uprawnionych do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób związanych ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 342 ze zm.). Ustawa ta potwierdza w art. 19, że niezależnie od świadczeń w niej określonych zainteresowanym osobom przysługują świadczenia z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się w swoim orzecznictwie na definicję zasady równości wobec prawa, zawartą w orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r., U. 7/87, OTK w 1988 r., s. 14. Zgodnie z tą definicją „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”.

Definicja ta zachowuje swoją aktualność w nowym porządku konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady

równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono uzasadnione (orzeczenie z dnia 28 listopada 1995 r., K. 1/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 183).

Wszelkie zatem odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywanych zróżnicowań (orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 5/1996 r., s. 281).

Kompensacyjny charakter renty inwalidy wojennego i wojskowego z ustawy uzasadnia, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, powiązanie wysokości tych świadczeń wyłącznie ze stopniem niezdolności do pracy (uszczerbku na zdrowiu) żołnierza, powstałego w związku z działaniami wojennymi (mającymi charakter wojenny) lub ze służbą wojskową. Uzależnienie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej i wojskowej od wysokości kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia), prowadzące do zróżnicowania wysokości świadczeń w zależności od daty ich przyznania, pozostaje zatem w sprzeczności z ratio legis i prowadzi do nierówności w prawie.

Uzależnienie poziomu renty od wysokości kwoty bazowej, obowiązującej w dacie przyznania świadczenia powoduje, że świadczenia później przyznane są znacznie wyższe od przyznanych wcześniej. Spowodowane jest to tym, że ostateczny poziom kwoty bazowej odzwierciedla nie tylko skalę wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, ale także stopniowe dochodzenie przez wskaźnik kwoty bazowej do poziomu 100% przeciętnego wynagrodzenia. Zgodnie bowiem żart. 7 ust. 10 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) poczynając od pierwszej waloryzacji w 1996 r. wskaźnik procentowy kwoty bazowej w relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ulega podwyższeniu o jeden punkt procentowy w każdym terminie waloryzacji, aż do osiągnięcia kwoty bazowej równej 100% tego wynagrodzenia.

Obrazuje to zjawisko poniższe zestawienie.

Termin waloryzacji	Wymiar Kwoty bazowej w %	Kwota bazowa w zł	Przeciętne wynagrodzenie w zł
wrzesień 1996 r.	94%	804,03	890,54
marzec 1997 r.	95%	936,05	985,32
wrzesień 1997 r.	96%	1001,51	1043,24
marzec 1998 r.	97%	1147,29	1182,77
wrzesień 1998 r.	98%	1196,47	1220,89

Skutkiem tych unormowań jest to, że prawo do wyższych świadczeń uzyskują głównie osoby na podstawie rozszerzonego ostatnio katalogu sytuacji, w

których doznane uszkodzenie zdrowia (lub utrata życia) może być zakwalifikowane jako „wojenne”. Dotyczy to w szczególności osób, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.). Przepis ten bowiem przyznaje to prawo osobom, które zostały uznane za niezdolne do pracy (w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników) w następstwie zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób powstałych w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy kombatanckiej, jeżeli pobyt ten był wynikiem działalności kombatanckiej lub równorzędnej.

Relatywnie niższe świadczenie rentowe otrzymują natomiast osoby, które prawo do świadczeń nabyły przed 1996 r.

Charakter kompensacyjny świadczenia rentowego z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych wymaga jednakowego traktowania osób o tym samym stopniu niezdolności do pracy. To właśnie stopień niezdolności do pracy jest cechą istotną (relewantną), pozwalającą na zróżnicowanie wysokości świadczenia. Wynika to z brzmienia przepisu art. 10 ustawy, zgodnie z którym wysokość renty inwalidy wojennego zależy od powstałej grupy inwalidztwa stosownie do art. 9 ustawy. W świetle zaś tego przepisu renta inwalidzka przysługuje żołnierzowi, który został zaliczony do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa powstałego w związku z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojennych, choćby inwalidztwo to powstało po zwolnieniu ze służby wojskowej.

Dalszą cechą istotną (relewantną) jest związek powstałego inwalidztwa ze służbą wojskową, ale ma to znaczenie dla kształtowania wysokości rent inwalidów wojskowych z preferencją dla inwalidztwa powstałego w związku ze służbą.

Odstąpienie zatem od równego traktowania osób wykazujących te dwie cechy relewantne może nastąpić tylko wyjątkowo i tylko wtedy, gdyby znajdowało to uzasadnienie w innych, chronionych przez Konstytucję wartościach.

Zróżnicowanie w prawie do renty jednolitej pod względem stopnia niezdolności do pracy grupy inwalidów wojennych i wojskowych, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą wojskową, polegające na uzależnieniu wysokości świadczenia od daty przyznania, dokonane na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy nie wskazuje, aby zróżnicowanie to miało uzasadniony (usprawiedliwiony) charakter.

Wynikające z tego przepisu zróżnicowanie jest - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - naruszeniem zasady równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przyjęte w art. 11 ust. 1 ustawy rozstrzygnięcie, uzależniające podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od poziomu kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia) obowiązującego w dniu przyznania świadczenia, przez to, że nie stanowi kryterium sprawiedliwego różnicowania uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych (o tym samym stopniu niezdolności do pracy) do tego świadczenia jest

także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, -wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnieniem ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin była potrzeba szczególnego wyróżnienia pewnego rodzaju szkód, poniesionych na zdrowiu przez osoby w związku z wojną lub służbą wojskową. Ustawa ta jest, obok ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, podstawowym przejawem specjalnej opieki, jaką zgodnie z art. 19 Konstytucji Rzeczpospolita Polska otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

Sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej zróżnicowanie poziomu renty inwalidy wojennego i wojskowego w zależności od daty przyznania tego świadczenia powoduje, że art. 12 ust. 1 ustawy jest również niezgodny z art. 19 Konstytucji RP.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Jerzy Świątkiewicz*